



Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas  
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

WELITON PAES DE ASSIS

**Análise comparada da metodologia avaliativa das políticas  
públicas pelo poder Legislativo e Executivo: um estudo do  
PRONATEC**

Brasília – DF

2019

WELITON PAES DE ASSIS

**Análise comparada da metodologia avaliativa das políticas  
públicas pelo poder Legislativo e Executivo: um estudo do  
PRONATEC**

Monografia apresentada ao Departamento de  
Gestão de Políticas Públicas como requisito  
parcial à obtenção do título de Bacharel em  
Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Dra. Renata Callaça  
Gadioli dos Santos

Brasília – DF

2019

AAS848a      Assis, Weliton Paes de  
Análise comparada da metodologia avaliativa das políticas públicas pelo poder Legislativo e Executivo: um estudo do PRONATEC / Weliton Paes de Assis; orientador Renata Callaça Gadioli dos Santos. -- Brasília, 2019.  
91 p.

Monografia (Graduação - Gestão de Políticas Públicas) -- Universidade de Brasília, 2019.

1. Avaliação de Políticas Públicas pelo Executivo e Legislativo. 2. Educação Profissional e Técnica. 3. Análise comparada. I. Santos, Renata Callaça Gadioli dos, orient. II. Título.

WELITON PAES DE ASSIS

**Análise comparada da metodologia avaliativa das políticas  
públicas pelo poder Legislativo e Executivo: um estudo do  
PRONATEC**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão  
do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do (a)  
aluno (a)

WELITON PAES DE ASSIS

Doutora, Renata Callaça Gadioli dos Santos  
Professor-Orientador

Doutora, Fernanda Natasha Bravo Cruz  
Professor-Examinador 1

Brasília, 4 de dezembro de 2019

Dedico o presente trabalho a Deus, minha fortaleza, Nossa Senhora minha mãe, a minha família e de forma especial a todos aqueles que um dia sonharam estar na Universidade e não puderam, principalmente os mais pobres e participantes do sistema de cotas, que de todo o meu coração humildemente eu os tenha bem representado.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ser meu amigo, por me proporcionar tantas coisas boas, não deixar que eu desistisse e sempre me mostrar caminhos para superar todas as barreiras.

Agradeço a Universidade de Brasília, ao Curso de Gestão de Políticas Públicas, aos professores, alunos, funcionários e todos aqueles que tornaram essa experiência realmente marcante em minha vida. Sou grato também aos estágios profissionais que pude realizar, em especial o da Secretaria de Registro e Redação Parlamentar do Senado Federal, onde pude me encantar pela rotina do Poder Legislativo e de lá pude retirar o tema do trabalho que aqui apresento, obrigado a todos os envolvidos nesta etapa.

Agradeço também a minha orientadora, Dra. Renata Callaça Gadioli dos Santos, que me ajudou nessa etapa tão importante, incentivando e me mostrando que poderia fazer muito mais do eu esperava e a todos os colegas e companheiros que colaboraram para um rico período de aprendizado.

Por fim, agradeço a minha família, a meus pais, que me deram todo o suporte necessário, minhas irmãs, que são mais que especiais em todos os momentos e a minha namorada que sempre acreditou na minha capacidade, ouviu todos os desabafos e dificuldades e me ajudou muito a finalizar esse trabalho.

A todos muito obrigado, que Deus os abençoe e Nossa Senhora interceda por vossas vidas hoje e sempre.

## RESUMO

A pesquisa realizada tem por objeto de investigação, realizar pesquisa comparativa da metodologia de avaliação efetuada por dois poderes federais, o Executivo e o Legislativo, sobre o mesmo programa público, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec. Visto que a avaliação de políticas públicas é um dos componentes fundamentais do campo da análise de políticas públicas, é relevante conhecer os métodos, técnicas que cada um dos poderes utilizou para realização das avaliações analisadas, além de tomar conhecimento sobre os objetivos, metodologia utilizada e os resultados que cada um dos relatórios de avaliação alcançou nos dois relatórios analisados em específico. Dessa forma, para que o objetivo do estudo pudesse ser atingido, foi utilizado o método de análise comparada, sendo assim contrapostos os dois relatórios de avaliação, do Executivo realizado pela SAGI – Secretaria de Avaliação Gestão e Informação e o do Legislativo efetuado pela CE – Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, sendo então aplicado uma abordagem qualitativa, de cunho descritivo, com pesquisa documental, utilização de dados secundários, no caso os relatórios de avaliação, além de relacionar os métodos de avaliação usados com aqueles pertinentes na bibliografia especializada de avaliação de políticas públicas. Os resultados encontrados foram apresentados a partir de quadros de comparação em que foram analisados, os demandantes e avaliadores, os objetivos e a metodologia, os resultados e recomendações dos dois relatórios de avaliação, além da apresentação das críticas aos estudos a partir da literatura especializada. Sendo assim, temos que os métodos utilizados são bastante distintos, enquanto o Executivo possui uma estrutura adequada e semelhante aquelas que os teóricos do campo da avaliação abordam, por outro lado o Legislativo, acaba por produzir uma avaliação fechada em seus próprios conceitos, métodos criados pelos próprios avaliadores, sem clareza quanto a seus objetivos. A respeito das semelhanças, os dois relatórios compreendem o programa como fundamental para expansão da educação profissional e tecnológica. Desse modo compreende-se que a realização da dupla avaliação é pertinente visto que apresentam modos de fazê-las distintos, mas que apresentam resultados em parte parecidos.

Palavras-chave: Avaliação de políticas públicas; Executivo; Legislativo; Pronatec

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Contexto Social e Econômico.....	23
Figura 2 - Questionário disponibilizados aos IFs para aferição da percepção do impacto institucional do Pronatec .....	62



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Categorias metodológicas de avaliação.....	36
Quadro 2 - Categorias de conteúdo das avaliações .....	36
Quadro 3 - Síntese principais características das avaliações do Executivo e Legislativo .....	37
Quadro 4 - Dificuldades encontradas e Sugestões de aperfeiçoamento do MDS em relação ao Pronatec .....	57
Quadro 5 - Críticas e observações/Sugestões e aperfeiçoamento do CNI em relação ao Pronatec.....	60
Quadro 6 - Mapa da Demanda.....	69
Quadro 7 – Oferta .....	70
Quadro 8 – Avaliação .....	71
Quadro 9 – Parcerias.....	72
Quadro 10 - Ajustes de estrutura, logística e tecnologia .....	73
Quadro 11 - Comparativo Demanda e Avaliação.....	76
Quadro 12 - Comparativo Objetivos e Metodologia .....	78
Quadro 13 - Comparativo Resultados .....	79
Quadro 14 - Comparativo Recomendações .....	82
Quadro 15 - Comparativo Tipologias de Avaliação.....	85

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BSM – Brasil Sem Miséria  
CADÚNICO - Cadastro Único de Programas Sociais  
CE – Comissão de Educação, Cultura e Esporte  
CNC – Confederação Nacional do Comércio  
CNI – Confederação Nacional da Indústria  
CRAS – Centro de Referência da Assistência Social  
EPT - Educação Profissional Tecnológica  
FIC – Formação Inicial e Continuada  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IFs – Institutos Federais  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
MDIC – Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social  
MEC – Ministério da Educação  
PBF – Programa Bolsa Família  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PPs – Políticas Públicas  
SAGI – Secretaria de Avaliação Gestão e Informação  
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial  
SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural  
SENAT - Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte  
SESC – Serviço Social do Comércio  
SETEC/MEC – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação  
SINE - Sistema Nacional de Empregos  
SISTEC -Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica  
TCU – Tribunal de Contas da União  
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

## Sumário

1 INTRODUÇÃO .....	12
2 REFERENCIAL TEÓRICO .....	19
2.1 Políticas Públicas: definições.....	20
2.2 Análise de Políticas Públicas.....	21
2.3 Contexto, social, político e econômico e a formulação de PPs .....	22
2.4 O Ciclo de Políticas Públicas.....	24
2.5 Avaliação.....	25
3 METODOLOGIA .....	32
3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa .....	32
3.2 Caracterização do objeto.....	33
3.3 Método de análise de dados .....	34
4 AS AVALIAÇÕES DO PROGRAMA.....	37
4.1 AVALIAÇÃO DO EXECUTIVO.....	37
4.1.1 Objetivos da avaliação da SAGI .....	39
4.1.2 Métodos utilizados .....	39
4.1.3 Resultados .....	40
4.1.3.1 Perfil dos alunos .....	40
4.1.3.2 Gestão Municipal.....	41
4.1.3.3 Unidades Ofertantes .....	45
4.1.4 Aquisições e Desafios .....	48
4.1.5 Recomendações.....	49
4.2 AVALIAÇÃO LEGISLATIVO .....	50
4.2.1 A Avaliação da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal.....	51
4.2.2 A Demanda .....	52
4.2.3 Atores e seus papéis .....	58
4.2.3.1 MEC.....	58
4.2.3.2 Senai .....	59
4.2.3.3 Institutos Federais.....	60
4.2.3.4 Avaliações do TCU e IPEA relacionadas na Avaliação do Legislativo .....	63
4.2.4 Resultados e Recomendações.....	65
5 Análise e o Quadro comparativo.....	74
6 CONCLUSÃO .....	87
7 REFERÊNCIAS.....	90

# 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho busca identificar as dimensões e características existentes entre as avaliações de políticas públicas, no campo da educação, produzidas por dois poderes diferentes, quais sejam: o Executivo e o Legislativo. Estes produziram avaliações sobre uma mesma política pública, no caso o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec. Possuem, os dois Poderes, entre outras atribuições, a intenção de acompanhar, fiscalizar e oferecer benefícios às políticas públicas através de suas avaliações.

Nesse sentido, este trabalho busca compreender a relevância, o intuito e também os aspectos semelhantes e diferentes entre as avaliações desses dois poderes.

Ao falar a respeito de avaliação de políticas públicas é bom, primeiro, apresentar o campo em que está inserida, o das Políticas Públicas - PPs. Existem diferentes correntes de estudo que interpretam as PPs, entre elas, as que a veem como uma ação exclusiva do Estado. Segunda essa corrente, de uma maneira geral e simplista as PPs, são ações do Estado que buscam mudar uma realidade social, resolver problemas identificados na sociedade. Na definição de Jannuzzi (2016, p. 14) “um conjunto de decisões tomadas pelas instituições de Estado em busca da solução de um problema ou da promoção de um objetivo comum desejado pela sociedade”.

Para alcançar esse objetivo ou resolver um problema, um dos instrumentos possíveis é a criação de uma política pública. Esta deve seguir uma estrutura, com inúmeras atividades, envolvimento de muitos atores, de diferentes posições e instituições, com o uso de recursos públicos e que precisam apresentar soluções e serviços a sociedade e ao público destinado. Tudo isso ocorre de forma mais ampla com um planejamento adequado e seguindo diretrizes maiores. Ou seja, estas políticas precisam seguir instruções específicas, ter relevância, apelo social e político, para que assim sejam implementadas e possam atingir seus objetivos. Dessa forma, as PPs aqui entendidas são as ações realizadas pelo Estado que buscam resolver problemas públicos e/ou sociais.

Para que as políticas públicas se tornem as ações realizadas, são necessários alguns passos, fases, que compõem o campo da análise de políticas públicas, são eles a formulação, implementação e a avaliação, este último nosso objeto de estudo e é o que de fato nos interessa aqui. A avaliação de políticas públicas é um dos mais importantes processos, é responsável por indicar os possíveis aprimoramentos necessários no programa para o alcance dos objetivos, informar se os custos condizem com a ação realizada e se os impactos encontrados dizem respeito ao programa, deve então ser um processo bem articulado e formulado.

Avaliar é um processo inerente do ser social. Estamos sempre rodeados de avaliações e avaliadores. No meio público, ainda mais, somos propícios a avaliar e julgar constantemente as decisões governamentais, dos municípios, estados, secretarias, ministérios, dos políticos e dos agentes públicos. Existem em nosso país alguns órgãos responsáveis por avaliar as políticas públicas, São eles: o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Também, em menor responsabilidade, o Tribunal de Contas União/TCU, vinculado ao Legislativo, realizam auditorias de políticas públicas e que possuem aspectos em consonância com a avaliação de políticas públicas e por vezes são consideradas avaliações, veremos mais disso a frente. Nos parágrafos seguintes discutiremos o papel de cada um desses órgãos.

Entre as atribuições do Congresso Nacional - Poder Legislativo, uma das principais é fiscalizar as atividades do Poder Executivo Federal. É competência, também, requerer informações desses mesmos órgãos e de seus diretores, presidentes e ministros e ainda verificar os programas, projetos e políticas públicas iniciados pelo Executivo, ente executor, e que são acompanhados pelo Legislativo, ente fiscalizador, avaliador.

Sendo assim, a partir de 2014, coube às comissões permanentes do Senado Federal - SF, como definido em seu regimento interno, produzir avaliação de uma política pública que condiz com a sua competência<sup>1</sup>.

Dentro dessa mesma perspectiva, o Poder Executivo, provedor e também o ente competente a implementar as políticas públicas, é responsável por avaliar suas ações, e o faz com o objetivo de melhorar os diversos aspectos da política pública, seja o seu processo de construção e aperfeiçoamento, ou a definição eficiente dos recursos, seus reais beneficiários e possíveis novos. Tudo isso, a fim de atingir um patamar superior ao que a política pública propõe.

Dessa forma, ambos os poderes citados acima promovem avaliações de políticas públicas e explanam como determinada política pública se encontra, a fim de identificar quais são os pontos fortes e fracos e quais são as possíveis soluções. Avaliar é um dever do Estado. Contudo, não é uma tarefa apenas do poder Executivo, responsável por construir e executar as políticas públicas, mas sim dos poderes federais. Aliás, um dever previsto constitucionalmente.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> O regimento interno do senado federal, no que diz respeito às comissões, em seu capítulo IV trata das *competências* das comissões, em seu art. 90 inciso IX diz que “acompanhar, fiscalizar e controlar as políticas governamentais pertinentes às áreas de sua competência” é um dever das comissões e assim o fazem através de avaliações, como exposto no art. 96-B “(...) as comissões permanentes selecionarão, na área de sua competência, políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo, para serem avaliadas.”

<sup>2</sup> A seção II “das atribuições do Congresso Nacional” em seu Art. 48 afirma que cabe ao parlamento dispor sobre todas as matérias de competência da União, entre elas “IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento”.

Como bem pode ser observado na Constituição de 1988, o art. 2º diz que os poderes da União (Executivo, Legislativo e Judiciário) são independentes e harmônicos entre si. Portanto, se assemelham em alguns pontos e em outros se equilibram, ou seja, se complementam. No entanto, nenhum deles pode privar-se de suas competências, sejam elas exclusivas<sup>3</sup> ou complementares. Sendo assim, cabe aos agentes públicos criar mecanismos que insiram os poderes federais, dentro das suas obrigações e assim cumprir o que é previsto na carta magna.

Sendo assim, dentro do poder Legislativo, não existia um espaço concreto para a realização de estudos com a finalidade de avaliar as políticas públicas, até que se cria em 2014 uma resolução que faz com que as comissões permanentes do Senado Federal passem a avaliar políticas e programas conforme a competência/assunto de sua comissão. Como expresso no regimento interno do Senado federal art. 96-B, inciso IX do art. 90, “as comissões permanentes selecionarão, na área de sua competência, políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo, para serem avaliadas”<sup>4</sup>.

Como apresentado anteriormente, não existia ambiente/local apropriado para que o poder Legislativo avaliasse as políticas públicas, devido à pouca atenção que tiveram no passado. Sendo assim, deixou de exercer o seu papel de fiscalizador e revisor dessas atividades de responsabilidade do Executivo. A casa do povo, como é conhecido o Congresso Nacional, deixou de estar presente e de ocupar um espaço importante no poder, ao deixar de produzir uma avaliação que contribuísse para a decisão sobre a interrupção ou ampliação de uma política pública.

O espaço, então, foi sendo utilizado apenas pelo Poder Executivo e este tornou-se o ente elaborador, construtor, implementador e também o avaliador quase que único das políticas públicas. Mesmo o Congresso Nacional sendo o responsável pela elaboração do orçamento público, onde decisões importantes sobre a ampliação ou redução dos recursos eram tomadas, mesmo diante disso, foi se um longo tempo até se perceber a importância de estar dentro do cenário de avaliação das políticas públicas.

E por fim, o outro mecanismo de avaliação existente, é o do Tribunal de Contas da União, vinculado ao Congresso Nacional, realiza uma auditoria com caráter de avaliação, de cunho mais técnico, onde busca averiguar a eficiência, efetividade dos recursos destinados aos programas.

---

<sup>3</sup> Competências exclusivas seriam as prerrogativas que somente um dos poderes teria, como exemplo o judiciário é o único que pode condenar uma pessoa, ou seja exclusivo, no entanto, a investigação faz parte da competência complementar visto que o legislativo tem essa prerrogativa, no caso uma Comissão Parlamentar de Inquérito, CPI e o Judiciário tem claramente a função de investigar.

<sup>4</sup> Regimento Interno, Senado Federal, art. 96-B, pág. 50.

Realizam diversas auditorias sobre programas, políticas governamentais, alcançando um número grande de distintas avaliações realizadas. É importante mencionar que o TCU é um órgão de controle e tem por competência “realizar, auditorias, inspeções ou acompanhamentos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial<sup>5</sup>”.

Dessa forma as avaliações realizadas pelo TCU, não pretendem substituir as avaliações realizadas pelos órgãos competentes, o que busca é cumprir com seus deveres já que devem prestar informações ao Congresso Nacional, de suas casas e respectivas comissões. Em uma recente publicação do TCU em 2014, que trata especialmente sobre como devem ser realizadas tais avaliações, no chamado Referencial para avaliação de governança em políticas públicas (2014, pg. 18) afirma que não se espera que os resultados encontrados nessas avaliações emitam juízo de valor a respeito do programa, ou mesmo se os objetivos estão sendo encontrados, ou se é válida a continuidade da política e qual seu impacto, no entanto o que esperam mesmo identificar é se a estrutura de governança posta auxilia de fato para a realização da política pública e o alcance dos objetivos. Desse modo, o intuito do TCU é complementar, dar suporte para que os demais interessados realizem suas avaliações, seja do poder Legislativo ou Executivo.

Dentro da perspectiva do poder Executivo, as avaliações estão distribuídas nas secretarias ministeriais que se propõem a avaliar políticas públicas vinculadas ao seu ministério e outras destinadas a avaliar políticas públicas de todo o governo, não só dos ministérios que estão vinculadas. Neste trabalho nos dedicaremos a falar, a respeito de uma secretaria que avalia políticas públicas de todo o governo.

Deste modo, a base empírica de análise para este trabalho são as avaliações produzidas pelo Senado Federal, no poder legislativo e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI, no poder executivo, vinculada ao Ministério da Cidadania, antigo MDS - Ministério do Desenvolvimento Social, que realizaram avaliação sobre o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC, uma política conduzida pelo Ministério da Educação - MEC. A seguir apresenta-se o funcionamento do programa.

Em 2011, com a aprovação da lei 12.513 que institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) cria se um programa, que além de propor uma enorme expansão da educação profissional no Brasil, aglutina as demais iniciativas anteriores, eram leis que criavam auxílios, bolsas, que andavam em separado no congresso e que tinham o mesmo objetivo ampliar a educação profissional tecnológica (EPT).

---

<sup>5</sup> Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, art. 1, pg. 6.

O Pronatec reúne as iniciativas e implementa o programa através das instituições colaboradoras, são elas: Rede Federal de Ciência de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; as redes estaduais, municipais e distrital de Educação Profissional e Tecnológica (EPT); os serviços nacionais de aprendizagem e as instituições privadas de ensino superior e de EPT, habilitadas pelo MEC nos termos da legislação (GOMES, p. 8, 2016).

Como visto na lei que cria o Pronatec, o MEC tem um papel fundamental no funcionamento do programa, ele é o centro, o órgão máximo, os repasses orçamentários que a união faz às instituições é realizado através do sistema que o MEC mantém, no caso das instituições públicas.

A Setec/MEC é dentro do MEC, a secretaria responsável pela promoção e o enfrentamento dos desafios dentro da educação profissional e para isso apresenta uma série de programas e ações que realizam em conjunto com as redes federal, estadual e municipal de educação, como é apresentado no site do MEC.

Dentre as ações, destacamos o Pronatec e suas iniciativas, são elas:

- *Bolsa formação*; prevista na lei 12.513 e regulamentada pela portaria nº 817/2015, que em seu art. 2º traça os seguintes objetivos: potencializar a oferta de cursos nas redes de educação profissional, formar profissionais que atendam a demanda dos setores interessados, ampliar e diversificar a oferta dos cursos gratuitos no país e assim democratizar a oferta de educação profissional, incentivando a elevação da escolaridade, entre outros. A bolsa formação corresponde ao custeio total do curso.
- *Programa Brasil Profissionalizado*; é instituído pelo decreto nº 6.302 tem por objetivo fomentar a expansão da educação profissional através de aporte financeiro às instituições públicas dos estados e do Distrito federal
- *Rede e-Tec Brasil*; tem por objetivo ampliar a educação profissional e tecnológica a partir do ensino à distância, com o intuito de democratizar o acesso gratuito ao ensino profissional, regido pelo decreto nº 7.589. que traça seus objetivos de forma ampliada e apresenta em parte como as redes de ensino conveniadas poderão oferecer os cursos a distância.
- *Acordo de Gratuidade*; consiste na oferta de cursos gratuitos de educação profissional e tecnológica através de um compromisso feito entre os Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e da Fazenda com as Confederações Nacionais da Indústria (CNI) e do Comércio (CNC), em 22 de julho de 2008. (BRASIL, PROTOCOLO DE COMPROMISSO CNI, pág. 1, 2008)



- *Expansão da Rede Federal*; teve o compromisso de criar e expandir o acesso à educação profissional e tecnológica no país, depois da revogação do inciso 5º do Art. 3º da Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994 que impedia a criação de novas unidades educacionais. Coube a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec/MEC) iniciar em 2005 o plano de expansão que levou unidades federais a periferias, criaram-se 5 (cinco) escolas técnicas federais, 4 (quatro) escolas agrotécnicas federais, bem como a implantação de 33 novas unidades de ensino descentralizadas.
- *Mediatec*; é uma ação de aprimoramento da oferta de cursos técnicos concomitante com o ensino médio regular nas redes públicas estaduais e distritais de educação, tem por objetivo fortalecer a formação profissional com produção pedagógica para o público atendido e em parceria com os setores produtivo, econômicos e sociais (GUIA MEDIOTECH, p. 3, 2017).
- *Pronatec Oferta Voluntária*; é uma iniciativa do MEC e como o nome já diz é a oferta de cursos gratuitos para toda a sociedade de forma voluntária feita por instituições privadas de EPT que se candidataram a ofertar os cursos sem o recebimento de recursos por parte do MEC, são cursos de formação inicial e continuada (FIC) ou qualificação profissional e cursos técnicos na forma subsequente para quem já concluiu o ensino médio, nas modalidades presencial e a distância.

Percebe-se, portanto, que o Pronatec é um programa complexo, com inúmeras ramificações e que está espalhado por todo o país. A centralidade que o MEC possui em todas as iniciativas é perceptível, diante disso garantir que lá na ponta todas as iniciativas alcancem os objetivos, conforme a orientação inicial é um processo desafiador.

O PRONATEC foi recentemente avaliado, positivamente, pela Comissão de Educação, Esporte e Cultura - CE, do Senado Federal. Verificou-se a relevância, a pertinência e salientou-se a necessidade de ser uma política de Estado e não de um governo apenas.

Por sua vez, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI, órgão do Poder Executivo, realizou entre julho de 2013 e janeiro de 2014 avaliação do mesmo programa. Esta secretaria pontuou o programa como extremamente importante, ouvindo os participantes diretos como: alunos, gestores municipais e as instituições ofertantes. A SAGI concluiu que a expansão e aprimoramento nas relações entre os participantes do PRONATEC são fundamentais para a ampliação da educação profissional e técnica.

Sendo assim, este trabalho traz como principal questionamento a relevância de cada um dos Poderes em avaliar a mesma política pública. Chegamos, portanto, às seguintes questões de

pesquisa: Qual a importância de dois Poderes de nível Federal realizarem avaliação de uma mesma política pública? quais as semelhanças e diferenças entre as avaliações de políticas públicas pelo Legislativo e o Executivo?

Com base nas questões acima definimos o seguinte objetivo geral:

- Realizar análise comparativa dos métodos e técnicas, semelhanças e diferenças da dupla avaliação do PRONATEC, executada por dois órgãos diferentes.

Para alcançar o objetivo geral acima, estabelecemos os seguintes objetivos específicos:

- Entender o papel de cada órgão avaliador na elaboração avaliativa do PRONATEC.  
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI  
Senado Federal
- Produzir análise comparativa entre as duas avaliações e assim identificar semelhanças e diferenças entre elas.
- Elaborar quadro comparativo, para apresentar os resultados encontrados.

Compreendendo que a avaliação é um dos processos mais importantes da gestão pública, identificar e relacionar diferentes relatórios avaliativos da esfera Legislativa e do poder Executivo pode ser considerada uma análise bastante rica. A avaliação pode, igualmente, demonstrar à esfera pública ou não governamental um caminho melhor para as novas avaliações, para novos modelos de gestão ou formas de complementar nossas atuações e práticas de atendimento ao público. No caso específico deste trabalho, é oportuno trazer à tona o trabalho avaliativo de dois distintos órgãos da esfera federal. Primeiro por não existir mecanismos que coloquem esses estudos lado a lado como este trabalho busca. E segundo para apresentá-los de forma externa, relacionando-os sem estar próximo de nenhum deles, apenas com o intuito de apresentar como ocorre (métodos, técnicas) as avaliações nesses dois órgãos importantes da administração pública brasileira.

O trabalho traz, nos próximos capítulos, a fundamentação teórica pertinente sobre o tema, a metodologia utilizada para obtenção dos objetivos propostos e a análise própria dos relatórios avaliativos, com a finalidade de compreender a importância da realização das duas avaliações por dois poderes distintos. Seguem nessa ordem o Referencial Teórico e a Metodologia, seguido pela apresentação do programa estudado - PRONATEC - e a exposição das avaliações do SF e da SAGI. Por fim, partilha-se o quadro comparativo entre as avaliações e a conclusão da pesquisa.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta parte do estudo busca-se conceituar termos e teorias pertinentes ao estudo do tema, que subsidiaram as demais partes do trabalho, trazendo uma breve introdução ao campo de políticas públicas e do conceito de avaliação dentro do campo.

Para dar início começamos com um trabalho desenvolvido por Carlos Aurélio Pimenta de Faria, em 2003, onde ele busca apresentar um pouco das vertentes analíticas de políticas públicas, que nas últimas décadas transformaram-se devido à complexidade das relações e a interdependência entre os conhecimentos. Esse trabalho vai se concentrar na análise em que Faria faz a respeito do início das políticas públicas, como eram tratadas pelos agentes públicos, como se transformaram.

Segundo (FARIA, p. 1, 2003):

“em seus primórdios, a ciência política considerava as políticas públicas quase exclusivamente como *outputs* do sistema político, o que justificava o fato de a atenção dos investigadores ter se concentrado inicialmente nos *inputs*, isto é, nas demandas e articulações de interesse”.

Isso significa que de início, as políticas públicas eram deixadas de lado, na saída (*outputs*), não havia entendimento de que era parte importante do campo da ciência política e sim o processo de decisão era o principal, a entrada (*inputs*), as demandas de interesses, a formação da política em si, de uma forma mais clara, seria a criação das leis, o jogo político sendo o mais prestigiado.

Ainda segundo o autor, (2003) ocorre que a partir de 1950 a análise de políticas públicas começa a ser considerada uma subárea da disciplina de ciência política. Acontece o entendimento do campo mais amplo, conceitos como: a formulação, implementação, o monitoramento e a avaliação. Estas tornam-se partes importantes do estudo da ciência política. O campo vai sendo subdividido em unidades de análise, ampliando-se, fato que garante espaço a novos atores, novos estudos. Veremos mais sobre o tema a frente, no entanto para chegar até este ponto precisamos dizer do que se trata as políticas públicas.

Dentro dessa perspectiva, podemos acompanhar inúmeras teorias e conceitos que categorizam as formas que podem ser vistas as políticas públicas. Nos próximos parágrafos buscaremos entender e definir o que é esse campo de estudos e os conceitos pertinentes a ele atrelados.

## 2.1 Políticas Públicas: definições

Conceituar o que são políticas públicas é uma tarefa complexa, que requer algumas observações e colocações. Em **Dicionário para formação em gestão social**, Boullosa (2014) apresenta um manual organizado por ela mesma e com grande contribuição para o campo de públicas, nele relata, em um verbete sobre políticas públicas, a seguinte afirmação: “há diferentes caminhos para interpretar a noção de políticas públicas e cada um destes carrega consigo implicações sobre a natureza do seu objeto e de suas fronteiras teóricas, metodológicas e empíricas, configurando distintas escolas de estudo” (BOULLOSA, 2014, p. 144). Ou seja, por trás de cada definição existe uma visão de mundo distinta, que no fim representa uma escola de estudo diferente, então para cada conceituação de políticas públicas é necessário entender em que campo da teoria se está inserido. No entanto alguns termos devem ser comuns e claros a todos.

Devido à complexidade e as distintas interpretações do conceito é necessário reforçar afirmações tradicionais, como a definida lá atrás por Harold Lasswell por volta de 1950, sobre a diferença entre política (*politic*) e políticas públicas (*policy*). Lasswell (1950, apud, BOULLOSA, 2014, p. 144) ao abordar as definições de Lasswell retrata que em sua teoria, o termo *politic* faz referência às relações de poder, os partidos, aos processos decisórios de deliberação pública que ocorrem no parlamento, assembleias legislativas. Já o termo *policy*, que é o que nos importa neste estudo, diz respeito aos processos do governo em ação após decisões parlamentares, ou seja, a implementação da política, que veremos mais à frente. A distinção dos dois termos foi importante, justamente para que nos estudos de Lasswell (1950) ele pudesse apresentar as políticas públicas, como um campo central, único e multidisciplinar que assim pudesse se tornar objeto principal nas pesquisas.

A partir desse ponto, como afirma Boullosa (2014), inúmeros estudos foram iniciados por autores que buscavam conhecimentos que pudessem transformar de forma positiva o jeito de governar, nesse momento surgem as primeiras teorias, críticas e análises que contribuíram para a expansão e o aprimoramento das políticas públicas.

Outro autor que possui grandes contribuições ao estudo das políticas públicas é Leonardo Secchi. Em suas palavras, ele afirma ser, políticas públicas, “um conjunto de diretrizes elaboradas para enfrentar um problema público e que possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público” (SECCHI, p. 2, 2013). Ou seja, é algo realizado com o propósito de resolver um problema coletivo e claramente público.

No entanto, Secchi (2013) também argumenta que toda e qualquer definição de política pública é arbitrária, isso porque entre os autores especializados da área não há consenso a respeito

de sua definição, devido a divergências em relação a questões básicas. Quanto a essas questões Secchi (2013) indaga algumas perguntas são elas: Quem faz política pública? só o Estado? atores não estatais não fazem?

Para o estudo em questão, refletir essas perguntas é relevante, pois analisar um processo da política pública, no caso a avaliação, sem entender quem são os atores e o que está por trás dela seria uma falha enorme. Dessa forma, Secchi (2013) busca trazer esclarecimentos que serão pertinentes ao estudo, primeiro destaca que entre os teóricos do campo existem os que defendem uma abordagem estatista, enquanto outros defendem abordagens multicêntricas, isso em relação ao protagonismo de estabelecer as políticas públicas.

Dessa forma “a abordagem estatista ou estadocêntrica (state-centered policy-making) considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais” (SECCHI, p. 2, 2013). Segundo essa visão o que define o caráter público da política é justamente a condução exclusiva pelos agentes públicos. Por outro lado, a abordagem multicêntrica, de acordo com Secchi (2013) acrescenta uma série de outras organizações, sejam elas privadas ou não governamentais, organizadas em redes ou multilaterais, todas elas podem ser pioneiras e instaurar políticas públicas.

No trabalho em questão, a comparação da dupla avaliação do Pronatec por dois órgãos públicos, é importante que essas duas abordagens estejam expostas, pois mesmo as duas avaliações pertencendo ao meio público, elas diferem quanto aos procedimentos e características, veremos mais à frente em capítulo à parte.

Depois de apresentado alguns conceitos das políticas públicas e destacado que as diferentes definições do termo, estão ligados a distintos campos de estudo. É preciso apresentar como funcionam os processos, os mecanismos, como colocar em prática uma política pública, para isso apresentaremos um pouco sobre a análise de políticas públicas.

## 2.2 Análise de Políticas Públicas

A análise de políticas públicas é por si só um campo de estudo com inúmeros trabalhos, difundida por grandes teóricos e que devido a sua amplitude e relevância, merecia um estudo particular que apresentasse suas numerosas contribuições, no entanto para o estudo em questão é importante apenas identificar o que é, como funciona e porque é relevante para o trabalho.

Uma definição pertinente do conceito é a apresentada por Fischer (2003, p. 02 apud, SANTOS, 2018, p. 32) onde afirma ser uma disciplina que utiliza diversos métodos de pesquisa e

assim obtém informações, essas quando transformadas em conhecimentos, passam a contribuir para a resolução de problemas públicos. Outro argumento é o de Dunn (2012 apud, SANTOS, 2018, p. 33) ele também afirma que dotar os policy makers de dados é uma maneira prática de solucionar os problemas públicos. Não distante desses argumentos Farah (2016, p. 962) explica que a análise de políticas públicas “corresponde a estudos para políticas, envolvendo a geração e a mobilização de conhecimento para subsidiar políticas públicas”.

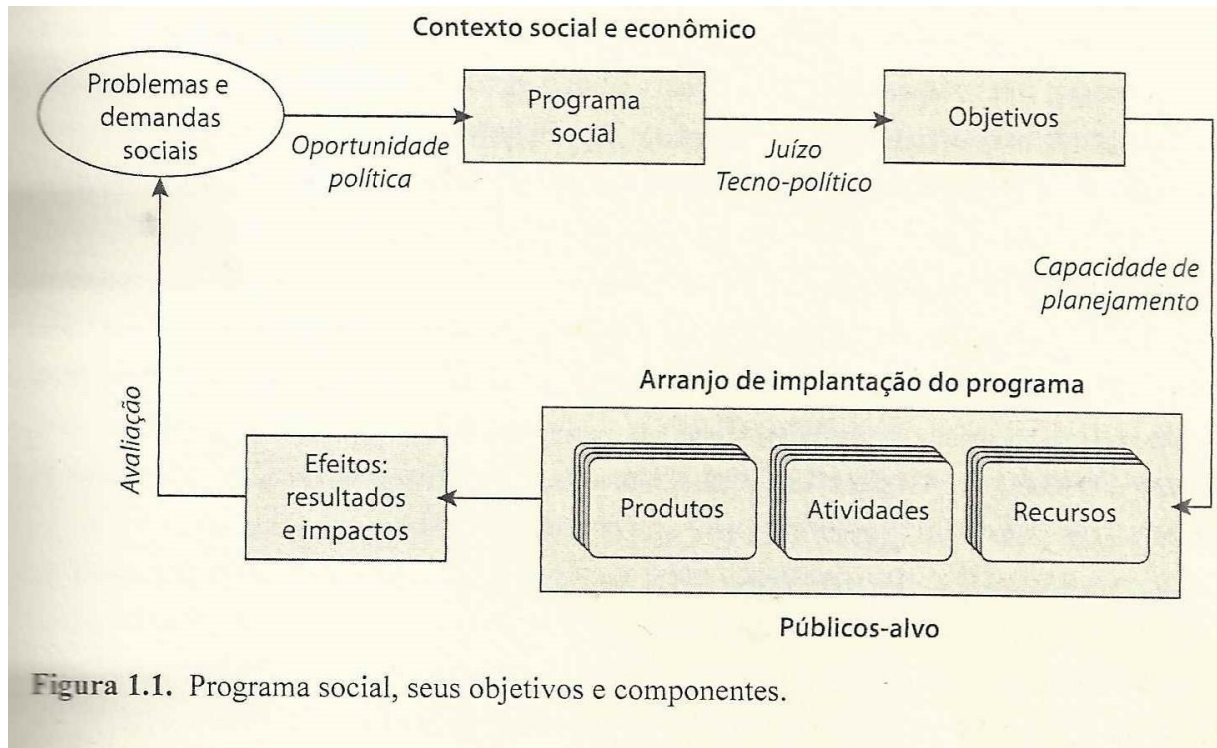
Tendo visto as definições acima, podemos inferir que, o que a análise de políticas públicas busca é apresentar conhecimentos que possam ser úteis para a criação, condução das políticas públicas, ou seja, municiar os tomadores de decisão de dados, informações que possam contribuir para a resolução dos problemas públicos. Deste modo, estarão aptos a entregar boas proposições e a construção da política torna-se o próximo passo.

## 2.3 Contexto, social, político e econômico e a formulação de PPs

Seguindo esse modelo sequencial, em que depois de evidentes os problemas públicos e munidos de informações e conhecimentos adquiridos durante a análise de políticas públicas, passa-se a buscar a efetiva criação do programa público. Temos que, para que isso ocorra, além de um organizado planejamento, é necessária uma compreensão do contexto político, social e econômico do País, só assim a política pública criada poderá gerar os resultados esperados, como deseja o formulador de políticas públicas. É nessa linha que Jannuzzi (2016, p.15) define programa público como “um conjunto sistêmico de ações programadas e articuladas entre si, formulado para atender uma demanda específica”, ou seja, deve seguir uma linha, com seguidas etapas. Nesse sentido Jannuzzi (2016) afirma a necessidade de o programa possuir objetivos claros e apresentar modelos de soluções próprios e que estejam de acordo com os problemas enfrentados ou serviços a serem disponibilizados.

Dessa forma, antes mesmo de formular as políticas públicas é necessário compreender o ambiente em que está inserido, se o problema está na agenda política, se existe clareza quanto ao problema público que a política deseja resolver, pois “as problemáticas sociais são complexas e requerem abordagens multidisciplinares para sua compreensão”(JANNUZZI, 2016, p. 16). Com base nisso Jannuzzi (2016, p. 17) apresenta um quadro de referência que apresenta os objetivos e componentes dos programas sociais, visto na Figura 1.

**Figura 1- Contexto Social e Econômico**



**Fonte:** Jannuzzi (2016, p. 17).

Na Figura 1 é traçado os acontecimentos que se sucedem durante a implantação de uma política pública. De início “criam se situações e janelas de oportunidades para que problemas e demandas sociais sejam tratados em programas públicos” (JANNUZZI, 2016, p. 17). É válido destacar que apenas a boa intenção de uma política pública não a credencia para a execução, por isso é necessário janelas de oportunidade que possam propiciar que a demanda requerida entre na agenda política. Feito isso o próximo passo, segundo Jannuzzi (2016), é o desenho do programa, que é realizado através de um juízo tecnopolítico, são então definidos os objetivos e público-alvo e as ações a serem executadas. Para a concretização da política é extremamente importante que exista uma equipe com grande capacidade de planejamento, que possam instruir e dividir os atores participantes e que esses possuam os recursos e insumos básicos para que apresentem os resultados e serviços esperados. Por fim os efeitos obtidos, devem ser avaliados “para que, de fato, o programa possa produzir resultados mais específicos [...] contribuindo para aliviar a problemática social originária” (JANNUZZI, 2016, p. 17).

Esse processo de acontecimentos, dentro da literatura específica é apresentado por diferentes caminhos, um deles que já foi bastante difundido e nos dias de hoje perdeu sua

relevância, é o ciclo de políticas públicas, apesar das críticas, tem por objetivo no estudo em questão sua apresentação mais detalhada das etapas, especialmente no nosso caso a avaliação.

## 2.4 O Ciclo de Políticas Públicas

O ciclo de políticas públicas é um modelo muito difundido e com alta credibilidade, no entanto há teóricos que o criticam, justamente por conta da sua simplicidade em apresentar os processos. Sendo assim, um dos grandes pesquisadores do campo das políticas públicas do nosso País, especialmente da avaliação, Paulo Jannuzzi, em seu livro **Monitoramento e Avaliação de programas sociais**, de 2016, traz um conteúdo pertinente a respeito do tema e discursa sobre o que ele chama de “o ciclo de formulação e avaliação de programas”. De início já relata as inúmeras críticas que perduram já a bastante tempo sobre o tema, especialmente pela simplicidade que o modelo apresenta o processo de implementação de políticas públicas e quanto a veracidade empírica da teoria, no entanto “a separação em etapas presta-se aos objetivos de evidenciar, ao longo do processo, ênfases diferenciadas no planejamento, implementação, ou avaliação de programas”(JANNUZZI, 2016, p. 31)

Sendo assim, o policy cycle (ciclo político) um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública (FREY, p. 226, 2000). Em casos isolados tem sua pertinência e relevância. Existem vários autores que abordam o tema e por isso há diferenças quanto a nomenclatura de alguns termos, deste modo apresentamos um dos teóricos pertinentes. Dito isso, os próximos parágrafos farão a exposição do ciclo de políticas públicas

Segundo Trevisan; Bellen (2008), as fases parciais do processo político administrativo de resolver os problemas, podem ser separadas, trazendo uma forma de agir em conjunto, que corresponda a uma sequência lógica e que possa acompanhar os elementos do processo. Frey (2000) diz que apesar de variar os conceitos entre si de uma teoria do ciclo para outra, todas acompanham a linha de pensamento em que diz ser necessários a formulação, implementação e o controle ou avaliação. Neste estudo daremos maior relevância ao conceito de avaliação.

Deste modo temos a apresentação de Laisner e Mario (2014) de acordo com eles as etapas do ciclo consistem nas seguintes fases:

- A Definição da Agenda Política (AgendaSetting), “é a etapa do reconhecimento de um problema público como relevante no contexto social e a partir desse ponto, há a necessidade de uma ação do governo que solucione o problema”



- A segunda é a Formulação de Políticas e Programas (Policy Formulation) “que trata da construção de possíveis soluções, proposições é o momento das discussões do conhecimento de propostas que ajudem a solucionar tais problemas encontrados”
- A terceira é a Tomada de Decisão Técnico Política (Decision Making) “é escolhido o caminho, a ação que será tomada, a decisão a seguir, partindo da indicação de uma ou algumas das alternativas já formuladas”
- A quarta etapa – Implementação de Políticas e Programas (Policy Implementation) “é a parte prática, a ação da política de solução, conhecida como implementação da ação do governo, a partir do que havia decidido nas etapas anteriores”
- A última etapa, de Avaliação das Políticas e Programas (Policy Evaluation) “é a responsável por analisar se os esforços empreendidos estão atuando no sentido esperado de solucionar o problema original” (LAISNER; MARIO, p. 621, 2014).

Deste modo, com a apresentação das etapas, segundo o ciclo de políticas públicas, temos que apesar das críticas, o ciclo ajuda a entender a função de cada etapa, o que é feito em cada uma delas. E em nosso estudo, tem o objetivo de apresentar onde o processo de avaliação está inserido.

## 2.5 Avaliação

O estudo de avaliação é grande entre os teóricos, para iniciar apresentaremos alguns pertinentes na literatura. Arretche (2009) afirma que avaliar tem de envolver basicamente um julgamento, mas trata principalmente de emitir valor, aprovar ou desaprovar programa ou política pública. Faria (2005) indica que a perspectiva fundamental, na América Latina a partir dos anos 90 era a fortificação da função avaliativa na gestão pública do governo, justificada pela necessidade de modernização da coisa pública em toda a América neste período.

Jannuzzi (2011) também entende que o Brasil especialmente a partir da Constituição de 1988, tende a acompanhar o ritmo de estímulo às políticas públicas, e a consequente relevância da avaliação e monitoramento ganha consistência no dia a dia dos gestores públicos, no entanto o processo de implantação que ocorria ainda era lento, com inúmeras discrepâncias entre as formas como o governo federal e os municípios davam prestígio a esses novos mecanismos das políticas públicas. O que de fato pode ser observado é que existe entre os autores a percepção de que a avaliação das políticas públicas é algo incipiente e crescente no país, a partir dos anos 90.

Após a apresentação das etapas da construção de uma política pública no subitem anterior, podemos então nos dedicar ao objeto principal deste estudo, a Avaliação. Ela é vista como parte essencial da análise de políticas públicas, Jannuzzi (2014, p. 24) a aborda como “um instrumento de sistemas de monitoramento e avaliação de programas governamentais”. A literatura especializada tem recebido as mais diversas definições a depender da linha de pesquisa ou paradigma teórico que está inserido, seja das Ciências Sociais, Políticas, Economia ou Administração (JANNUZZI, 2016, p. 45).

As diferentes definições, incorporam inúmeras categorias de classificação para as pesquisas e estudos de avaliação, o que para quem deseja entender os resultados e produzir avaliação pouco contribui, pelo contrário as diversas separações acabam por dificultar o entendimento claro da avaliação. Na tentativa de apresentar uma definição mais aplicada e pragmática Jannuzzi (2016) afirma que:

avaliação refere-se ao esforço analítico de produzir informação e conhecimento para desenho, implementação e validação de programa e projetos sociais, por meio de abordagens metodológicas interdisciplinares da pesquisa social, com a finalidade de aprimorar a gestão das intervenções, seja no cumprimento dos seus objetivos (eficácia), nos seus impactos mais duradouros e abrangentes em termos de públicos e dimensões sociais alcançados (efetividade), seja nos custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência) (p.46).

Sendo assim, de forma geral e simplificada, avaliar destina-se a produzir conhecimento a respeito de um programa ou política pública, em termos de eficácia, efetividade e eficiência. Arretche (2009) também relata que a literatura sobre avaliação costuma separar em termos de efetividade, eficácia e eficiência para fins analíticos da observação e em relação aos objetivos de cada política.

Portanto, traremos alguns dos principais autores que abordam o tema e suas definições. Para Arretche (2009) avaliação de efetividade é a relação entre a implementação de um programa e o seu impacto ou resultado, é preciso relacionar os resultados encontrados na realidade social que causalmente estão relacionados a adoção daquela política pública empregada.

Este método de avaliação costuma ser bastante difícil de ser encontrado devido à complexidade de demonstrar que os resultados encontrados foram pela circunstância da implementação do programa. “Essa é a principal dificuldade metodológica, demonstrar que os resultados encontrados, seja o sucesso ou fracasso, está totalmente relacionado ao produto oferecido por uma dada política pública” (ARRETCHE, p. 32, 2009).

Já para Aguillar; Ander-Egg (2002) eficácia e efetividade apresentam grandes semelhanças, sendo que os dois tem por proposta analisar se os resultados esperados foram os previstos, no entanto diferem quanto à abordagem, enquanto a efetividade busca compreender o impacto que a

política pública trouxe, a eficácia avalia, se o que foi proposto de início pelo programa público está de acordo com os resultados obtidos.

Em sua análise a respeito da eficácia Arretche (2009, p 34) a apresenta como os objetivos e instrumentos claramente postos em relação a um programa e sua consequência efetiva, esperada. De forma prática, funcionaria assim, as metas propostas e as alcançadas pelo programa são colocadas lado a lado, da mesma maneira, os instrumentos previstos para implementação e aqueles efetivamente empregados, ao contrapor o que foi realizado e o que não ocorreu, temos o resultado da avaliação segundo a eficácia.

Arretche (2009, p. 34) ainda apresenta, a respeito dos métodos de eficácia e efetividade, que o primeiro é o mais usado e menos custoso, tanto em termos financeiros, como no trabalho empregado, e que a adversidade maior se encontra na confiança das informações obtidas, o segundo possui baixa adesão, justamente pela questão metodológica complexa de garantir que a política empregada, tenha alcançando os resultados esperados.

No entanto, temos uma outra definição de Aguillar; Ander-Egg (2002) que entende eficácia e efetividade como sinônimos e os apresentam como de importância indiscutível. Visto que “todos os outros aspectos podem ser interessantes e úteis para uma pesquisa avaliativa, mas sempre o são em função última dos resultados, pois se não conseguem os resultados esperados de nada adianta que funcione” (AGUILLAR; ANDER-EGG, p. 55, 2002). Os autores colocam a efetividade e eficácia em um mesmo grupo, definem a como a análise dos resultados obtidos em relação aos previstos, mas nota-se que estão mesmo a falar de resultados práticos, em termos de impacto, da efetividade, expressam uma simplicidade e convergência entre os termos que não condiz com a complexa atribuição que os dois termos carregam.

Por último temos a eficiência, que para ambos os autores, tanto Arretche (2009) e Aguillar; Ander-Egg (2002), as definições são semelhantes, possuem um caráter mais econômico, ligados ao bom aproveitamento dos recursos e de uma consequente boa obtenção dos resultados, os termos diferem apenas na importância dada por cada um dos autores. Para Arretche (2009) é o processo mais necessário e urgente no nosso país e para Aguillar; Ander-Egg (2002) é uma avaliação que garante a rentabilidade econômica do programa, custo do programa em relação aos resultados obtidos, apenas uma outra abordagem.

Jannuzzi (2016) traz os três conceitos de forma simplificada, a eficiência é relacionada aos custos com a produção dos resultados do programa, a eficácia é atrelada ao cumprimento dos objetivos do programa e a efetividade ou impacto são os efeitos sociais que possam ser atribuídos a existência do programa, são geralmente encontrados no público alvo ou na sociedade em geral.

As avaliações que apresentem que o programa cumpre com os objetivos iniciais, há custos adequados e que possuam ganhos sociais extensivos, tende a ser validados pela sociedade e o governo (JANNUZZI, 2016, p. 49)

Em relação aos métodos utilizados, ou seja, a forma como avalia, podem ser definidos como experimental, quase-experimental e de impacto. O método experimental de avaliação, “consiste, em poucas palavras na comparação entre um grupo de pessoas que recebeu os efeitos do objeto em avaliação, com um segundo grupo com as mesmas características do primeiro, mas que não recebeu tais efeitos, chamado de grupo de controle (JANNUZZI, 2014, p. 25). Ambos sendo observados pelo mesmo tempo, com características iguais, em tese a diferença entre os grupos avaliados refletiria as mudanças que o objeto avaliativo realizou, isso na teoria.

Jannuzzi (2014) relata que devido às dificuldades em encontrar dois grupos iguais, os teóricos criaram o modelo quase-experimental, este que já pelo nome se apresenta ressaltando que os grupos possuem as maiores semelhanças possíveis, mas não são iguais. Ele funciona da mesma maneira que o modelo anterior, com um grupo comparado a outro, sendo que o primeiro recebe os efeitos do objeto de avaliação e o segundo não. Segundo Jannuzzi (2014) este modelo último é mais aceito que o experimental e é associado por vezes a um tipo de avaliação de impacto, conceito este que é mais amplo.

Sendo assim, evidenciar e apresentar as avaliações se torna cada vez mais importante. Nessa linha Jannuzzi (2009) aborda sobre a necessidade de avaliar, relata que entender se é preciso transformar políticas ou programas já implementados é demasiadamente relevante, por isso avaliar importa. É no processo de avaliação que se pode propor a interrupção daquelas políticas que não obtiveram sucesso, seja por deixarem de ser relevantes no contexto social, ou por novas prioridades de governo que estejam em pauta.

As avaliações podem ainda ser definidas quanto a sua tipologia, segundo Jannuzzi (2016) essas às vezes perdem sua utilidade instrumental por diferenciarem demais, no entanto alguns tipos são relevantes para a avaliação dos programas públicos. A mais básica de todas é a “categorização segundo o momento de sua realização em relação ao programa: **avaliação ex ante** e **avaliação ex post**” (JANNUZZI, 2016, p.50). A primeira, ocorre antes de iniciar um programa e o foco é categorizar o público alvo e entender a problemática social que será enfrentada, a segunda acontece após a intervenção do programa, busca comparar e identificar as mudanças ocorridas no público alvo e os resultados encontrados que possam ser devido a sua implementação. A **avaliação de processos**, pode ser adicionada a essa tipologia, está é “voltada ao exame de rotinas operacionais

do programa, para identificação de gargalos e problemas de implementação (Cohen; Franco, 1994, apud JANNUZZI, 2016, p. 50).

Uma outra forma clássica de categorizar as avaliações, de acordo com Jannuzzi (2016), é segundo o agente avaliador do programa, são divididas então em **avaliação externa, interna, mista e participativa**. Avaliações **externas**, teoricamente garantem maior independência técnica para realizar os estudos de avaliação, no entanto nem sempre essas equipes “reúnem os atributos idealizados de independência, competência técnica, idoneidade e são comprometidas com uma visão multidisciplinar de avaliação de programas” (JANNUZZI, 2016, p.50). Sendo assim, não apresentam total credibilidade e certeza de uma boa avaliação.

As avaliações por **equipes internas**, possuem o conhecimento dos problemas do programa, pois lidam com eles diariamente, mas necessitam de apoio especializado que tracem as estratégias para identificação da causa e para a resolução dos problemas. As equipes **mistas**, agrupam “o conhecimento interno de gestão e especialidade técnica externa, o que gera produtos com maior potencialidade de apropriação” (JANNUZZI, 2016, p.51). Esse tipo de avaliação, coloca os gestores, com suas demandas mais relevantes, e os avaliadores do programa, com o saber técnico, em sintonia, com isso o envolvimento de ambos no processo garante legitimidade das ações.

O quarto tipo de abordagem, a **participativa** ou quase participativa, é menos frequente nas avaliações, funciona com “a participação direta ou com algum nível de interação participativa do público-alvo e dos agentes operadores no processo de coleta e sistematização de informação” (JANNUZZI, 2016, p.51). Esse tipo, segundo Jannuzzi (2016) é utilizado quando desejam que os beneficiários, usuários e técnicos envolvam-se nas ações, que visam concluir os objetivos do programa.

Cada uma das avaliações citadas, possui vantagens e desvantagens, não cabe aqui afirmar, quais oferecem mais resultados, mesmo porque essa aferição é complexa, depende muito mais do objetivo da avaliação do que propriamente do tipo de avaliação realizada e pode variar de um programa público para outro. Os tipos apresentados ajudam na comparação que será feita em capítulo adiante, contrapondo os relatórios de avaliação do Executivo e do Legislativo.

Outra forma de classificar as avaliações, que ajudará a entender os caminhos tomados nas avaliações dos dois Poderes Federais, é segundo a natureza do produto, Jannuzzi (2016) divide em quatro: **Relatório-Síntese, Estudos Avaliativos, Meta-avaliações, Pesquisas de avaliação**, cada uma dessas categorias apresentam suas distinções que serão aqui melhor definidas.

O **Relatório-Síntese** é classificado como “conjunto de tabelas e textos que resumizam indicadores de resultados de políticas e programas, para fins de divulgação a públicos mais

abrangentes” (JANNUZZI, 2016, p.55). São as publicações e documentos de grandes e importantes centros de estudos, de instituições não-governamentais e também do Estado - IBGE, Unicef, PNUD - que, segundo Jannuzzi (2016) visam produzir estudos a respeito da realidade de programas e políticas espalhados por todo o mundo e apresentar inúmeros indicadores da realidade social encontrada nos mais diversos lugares. São conhecidas as experiências e as dificuldades enfrentadas em várias partes do mundo, em que pese, como toda avaliação ou estudo, a visão de mundo e metodológica adotada por quem produz a avaliação influência nos resultados apresentados.

Os **Estudos avaliativos**, são “resultantes de análises com base em dados secundários, material documental ou estudos já realizados anteriormente na temática” (JANNUZZI, 2016, p.55). Esses estudos visam responder a demanda por conhecimento e informação e o fazem com base em dados secundário e bibliográficos. Para desenvolver esses saberes Teses de Doutorado e Dissertações de Mestrado apresentadas no País e demais artigos científicos, auxiliam as equipes de avaliação a produzirem seus estudos, mesmo que ainda não respondam exatamente aos objetivos em questão (JANNUZZI, 2016). Justifica-se estes trabalhos, pois há muito trabalhos empíricos produzidos e pouco explorados, dessa forma antes de sair liberando recursos para desenvolver trabalhos, o ideal é compilar todos os estudos e dados possíveis e entender o que de fato é necessário saber a respeito de determinado programa.

As **meta-avaliações**, são “recensões sobre estudos avaliativos, pesquisas e experiências nacionais, subnacionais e internacionais de programas e projetos já realizados” (JANNUZZI, 2016, p.55). São avaliações menores, a respeito de outras avaliações maiores. Ainda que seja farto o número de estudos de avaliações em um mesmo setor (saúde, educação, trabalho), esses novos estudos não necessariamente propiciam resultados que possam melhorar políticas anteriores, a meta-avaliação que é própria para isso, “pode reunir evidências sobre vários aspectos acerca do desenho, implementação e resultados do programa” (JANNUZZI, 2016, p.56). E assim identificar avanços e retrocessos da Política Pública e proporcionar matéria prima para uma reformulação.

E por fim, as **pesquisas de avaliação**, são “levantamentos primários, qualitativos ou quantitativos, desenhadas com objetivos de produção de evidências específicas, em geral, não disponíveis, e necessárias ao aprimoramento da intervenção” (JANNUZZI, 2016, p.55). É a realização de avaliações no seu sentido mais puro, de ir a campo e realizar o levantamento empírico. Segundo Jannuzzi (2016, p.56) “podem ser de natureza mais estruturada, como **enquetes quantitativas com marco amostral probabilístico** [...] ou com **amostras intencionais**”. A primeira é usada para um entendimento a respeito do público alvo ou quanto a representação dos resultados do programa, a segunda é mais rápida, com menos custo, no entanto possui limite a

generalizações. Um tipo clássico de avaliação mais estruturada é a quase-experimental. Se as pesquisas forem menos estruturadas, são definidas “como exploratórias, de cunho qualitativo, como grupos focais ou entrevistas em profundidade dirigidas aos usuários e beneficiários de programas e projetos” (JANNUZZI, 2016, p.56).

As classificações acima citadas contribuem para o campo da avaliação, cada uma em sua área, cabe aos gestores que demandam essas avaliações entenderem seus objetivos e a diretriz da sua política pública, para que assim tenham os melhores resultados. São questões como essas que serão abordadas na comparação entre os relatórios aqui estudados.

### 3 METODOLOGIA

Neste capítulo discutiremos os instrumentos e as formas de pesquisa utilizadas para averiguar os nossos objetivos, deste modo faremos um estudo de caso do Pronatec comparando as avaliações feitas pelo legislativo e pelo executivo.

#### 3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

A pesquisa consistirá em uma análise comparada, entre dois relatórios avaliativos elaborados por dois dos poderes do ente federal, Legislativo e Executivo. A abordagem utilizada será a qualitativa, com uso de dados secundários, no caso os relatórios de avaliação do Pronatec, dos dois poderes. Uma definição encontrada, a respeito da análise comparada é a de Rebughini (2005) que afirma:

A comparação pode ser aqui considerada como um modo de fazer pesquisa, um modo que é utilizado com os mais variados objetos de investigação, dos mais simples aos mais complexos em diversos âmbitos das ciências sociais e que, do ponto de vista técnico, pode utilizar meios estatísticos ou de tipo descritivo (p.238).

Como apresentado acima, a comparação pode utilizar das diversas formas de análise, complexas ou simples, no ambiente técnico utilizam-se meios estatísticos, ou descritivos. Na pesquisa em questão faremos uma abordagem simples de comparação, de tipo descritivo, mas até chegar lá é necessário apresentar melhor a análise comparada.

Segundo Rebughini (2005, p. 238) “o método comparativo permite obter explicações, descrições ou compreender melhor a formação dos significados e do sentido nos fenômenos sociais”, ou seja, contribui para o entendimento maior dos diversos eventos sociais que possam ocorrer.

É relevante mencionar que o método da comparação não é nenhum um pouco recente na literatura, segundo Rebughini (2005) remota a filósofos da antiguidade como Aristóteles e Tomás de Aquino, deste modo as experiências e pesquisas realizadas, apresentam diversas contribuições, quanto a diferentes modelos e propostas a seguir, ou mesmo questionamentos e impasses enfrentados pelos teóricos, no entanto no trabalho em questão faremos uso das conceituações mais gerais e daquelas que podem contribuir para justificar o estudo e a veracidade da análise realizada.

Com base nessa afirmação, busca-se adequar a pesquisa empreendida à análise comparada. Dessa maneira para uma correta comparação “exige, antes de tudo, definir com quais critérios se estabelece que dois ou mais objetos podem ser colocados para confronto” (REBUGHINI, p. 247,



2005). Sendo assim, estabelecer o que pode ser comparado é o primeiro passo, no entanto na maioria das vezes é escolhido, como critério a classificação, que nada mais é “uma operação, mais ou menos formal, que comporta, de início, escolhas subjetivas, ou seja, ligadas ao ponto de vista do pesquisador” (REBUGHINI, p. 247, 2005). Essa subjetividade não é bem vista dentro da análise comparada e pode prejudicar a importância da pesquisa, que contará com inferências pessoais mais fortes do que, de fato analíticas.

De forma diferente acontece, “com a comparação aplicada a um objeto sobre si mesmo em períodos diversos no tempo” (REBUGHINI, p. 247, 2005). Essa comparação histórica, representada com um estudo de caso é relevante e pode apresentar benefícios interessantes, como os estudos citados por Rebughini (2005) da vila da Nova Guiné, que quando comparada nos anos 20 e depois da guerra e da chegada dos americanos e japoneses nos anos 50, demonstrou capacidades claras de transformação e de percepção de novas realidades, essa pesquisa foi feita por Margaret Mead (1956).

A apresentação da análise comparada aqui, evidencia a importância e relevância do método, assim como a pesquisa feita por Margaret Mead (1956), a proposta de estudo visa comparar duas avaliações (estudos de caso) do mesmo programa, realizadas em períodos diferentes e por órgãos distintos, nos próximos parágrafos segue a caracterização desses órgãos e suas avaliações.

Os relatórios avaliativos do Pronatec analisados são: o realizado pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, CE e o outro elaborado pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, SAGI, vinculada ao antigo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) hoje Ministério da Cidadania. O estudo vai buscar relatar as principais características de cada um dos relatórios, também pretende identificar os métodos utilizados, como se deu a construção de cada um deles, as principais diferenças e semelhanças encontradas.

Sendo assim, o trabalho fará uso do método comparativo, descritivo e qualitativo a fim de desenvolver um estudo norteador sobre as avaliações legislativas e executiva.

### 3.2 Caracterização do objeto

O PRONATEC – Programa Nacional de ensino Técnico e Emprego – que tem por objetivo expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional, contribuindo para a melhoria da qualidade do ensino médio e ampliando as oportunidades educacionais dos trabalhadores (MANUAL DA BOLSA FORMAÇÃO, 2017). Criado pela Lei nº 12.513 como resposta a demanda dos brasileiros por oportunidades de formação profissional.

Para realizar seu objetivo o programa reuniu as iniciativas que já vinham sendo desenvolvidas para a expansão e fortalecimento da oferta de educação profissional e tecnológica: Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem; Programa Brasil Profissionalizado; Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; Rede E-Tec Brasil e a Bolsa-Formação (MANUAL DA BOLSA FORMAÇÃO, 2017). No relatório avaliativo da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal eles delimitam, através de uma breve síntese, o programa em cinco grandes ações:

*Acordo de gratuidade com o Sistema S:* Ampliação das vagas gratuitas no atendimento decorrente da contribuição compulsória para o Sistema S.

*Brasil Profissionalizado:* Repasse de recursos para as redes de educação profissional dos estados e do Distrito Federal para a ampliação da oferta e o fortalecimento da educação profissional integrada ao ensino médio nas respectivas redes escolares.

*Expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica:* Criação de novas unidades e ampliação da capacidade de atendimento dos Institutos Federais e demais escolas da rede.

*E-Tec Brasil:* Fomento à expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância.

*Bolsa-Formação:* Ampliação de vagas nos cursos técnicos e formação inicial e continuada em instituições públicas e privadas, inclusive nos SNA e em estabelecimentos particulares de educação superior.

Diante dessa perspectiva e dessas várias vertentes, de forma simples, esses serão alguns aspectos que a pesquisa irá abordar.

### 3.3 Método de análise de dados

Como os dados obtidos ou coletados serão analisados é fator fundamental para obtenção de resultados no fim da pesquisa, para os leitores entenderem de que modo está será realizada e averiguar a importância ou relevância do estudo. Neste trabalho se torna ainda mais importante visto a centralidade que o método da análise dos relatórios tem nesta pesquisa.

De início cabe apresentar, de que maneira o estudo busca se apresentar, partindo do entendimento que a neutralidade é um mito e que assim avaliações sobre qualquer programa ou política pública carrega impressões dos avaliadores de acordo com seu campo de estudos, métodos

e técnicas que priorizam. Para um melhor entendimento, vale destacar a afirmação de Jannuzzi (2018) ele afirma que:

Por mais que isso possa soar desconfortável para algumas comunidades epistêmicas e de práticas no campo de M&A, não há produção tecnocientífica neutra e infalível, nem método e técnica com maior cientificidade que outras no desenvolvimento das atividades de monitoramento e avaliação de programas (p. 77).

Desse modo como afirma Jannuzzi não existe técnica ou forma infalível, é necessário que as diferentes avaliações possam ser experimentadas, realizadas e que todos possam contribuir para o aprimoramento das políticas públicas. De modo que não existem padrões a serem seguidos, método a ser priorizado temos então a possibilidade de analisar dentro dos dois relatórios, se são utilizados métodos e técnicas de avaliação, se existem padrões comuns de investigação em ambos os relatórios, relacionar os diagnósticos comuns e destacar os diferentes, com a perspectiva de buscar entender, quais métodos foram os utilizados na avaliação do nosso objeto de estudo, Pronatec.

Desse modo os dados dos relatórios serão contrapostos com a bibliografia especializada em avaliação, a fim de obter respostas quanto ao método utilizado, se de fato ele pode responder as perguntas avaliativas, e assim responder a problematização e encontrar explicações aos nossos objetivos postos, tanto geral, como específicos.

Percebendo que cada relatório traz uma perspectiva, uma análise, que pode ser parecida ou não, é importante apresentar os pontos convergentes e divergentes, além de apresentar a luz da bibliografia quais as lacunas que a avaliação possui, por isso a análise de conteúdo será bastante importante, além da comparação já mencionada entre os dois relatórios.

Para que de fato a pesquisa seja viável é necessário métodos comuns de análise, sendo assim os métodos mencionados na literatura especializada e expostos referencial teórico deste trabalho serão os utilizados aqui para realizar as comparações. Classificaremos os relatórios de avaliação do Executivo e Legislativo, segundo os métodos utilizados (experimental, quase experimental ou de impacto); pela temporalidade (ex-ante, ex-post ou de processo); quanto ao agente avaliador (externa, interna, mista ou participativa) e, por fim quanto à natureza do produto (relatório-síntese, estudos avaliativos, meta-avaliações ou pesquisa avaliação). O quadro 1 apresenta modelo de inspiração a ser utilizado para que a análise possa ser realizada em capítulo à parte.

**Quadro 1 - Categorias metodológicas de avaliação**

Categorias		Avaliação Executivo	Avaliação Legislativo
Métodos utilizados	Experimental		
	Quase experimental		
	Impacto		
Temporalidade	Ex ante		
	Ex post		
	Processo		
Natureza do produto	Relatório-síntese		
	Estudos avaliativos		
	Meta-avaliações		
	Pesquisa avaliação		

Fonte: Elaboração própria

Outro ponto em comum a ser investigado é em relação a construção dos relatórios de avaliação do Executivo e Legislativo. A comparação entre estes termos se faz necessária para que possam ser encontrados os objetivos esperados, visto que os relatórios são distintos, encontrar categorias comuns é imprescindível. Sendo assim para entender o conteúdo de cada um dos relatórios foi preciso observar aspectos como: Quem demandou; Quem avaliou; Objetivos; Metodologia; Resultados e as Recomendações. O quadro 2 ajuda a compreender como procederá a análise no capítulo específico.

**Quadro 2 - Categorias de conteúdo das avaliações**

	Avaliação Executivo	Avaliação Legislativo
Quem demandou		
Quem avaliou		
Objetivos		
Metodologia		
Resultados		
Recomendações		

Fonte: Elaboração própria

## 4 AS AVALIAÇÕES DO PROGRAMA

O capítulo a seguir, apresenta as duas avaliações do PRONATEC aqui comparadas, a primeira realizada pela SAGI e a segunda executada pela Comissão de Educação, do Senado Federal. É importante aqui esclarecer que as avaliações diferem quanto aos métodos, objetivos, estrutura e demais características, por isso para efeitos comparativos o estudo fará uso das teorias de avaliação mencionadas anteriormente em capítulo à parte. Sendo assim, será possível identificar as diferenças encontradas em relação as categorias pertinentes do campo de avaliação. O quadro apresenta quatro características nas avaliações que podem ser verificadas com base na literatura, são elas: quanto ao método utilizado, segundo o momento/tempo, quem realizou a avaliação e de acordo com a natureza do produto, que tipo de documento foi produzido.

De início traremos apenas o que cada instituição utilizou para realizar a avaliação, no capítulo de Análise e do Quadro comparativo desenvolveremos as principais questões encontradas.

### **Quadro 3 - Síntese principais características das avaliações do Executivo e Legislativo**

Categorias		Método	Temporalidade	Agente Avaliador	Natureza do Produto
Instituições	Poder Executivo - SAGI	Avaliação de impacto	Avaliação ex-post	Avaliação externa	Pesquisas de avaliação
	Poder Legislativo	Não encontrado	Avaliação ex-post	Avaliação mistas	Estudos avaliativos

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios de avaliação da SAGI e da CE.

### 4.1 AVALIAÇÃO DO EXECUTIVO

O caso a ser destrinchado nos parágrafos que se sucedem será a respeito do “Estudo qualitativo com egressos e desistentes, representantes das unidades ofertantes e interlocutores municipais do Pronatec-Brasil Sem Miséria”, realizado entre julho de 2013 e janeiro de 2014,

desenvolvido por Juliana França Varella<sup>6</sup>, Cecilia Ishikawa Lariú<sup>7</sup>, Marco Antônio Carvalho Natalino<sup>8</sup>, Flávio Braune Wiik<sup>9</sup>, Júlia Moretto Amancio<sup>10</sup> e Patrícia Fagundes Caetano<sup>11</sup> apresentado pela SAGI. Esta avaliação faz parte de uma série de estudos técnicos realizados ou supervisionados pela SAGI, “Cadernos de Estudo - Desenvolvimento Social em Debate”. Nele são apresentados e disseminados resultados e avaliações a respeito de programas sociais e políticas públicas com certa regularidade. O Caderno de número 24 trata de modo especial sobre a “Inclusão Produtiva Urbana: o que fez o Pronatec/Bolsa Formação entre 2011 e 2014”. Foi organizado por Paula Montagner, Secretária Adjunta de Avaliação e Gestão da Informação, do Ministério da Cidadania, antigo MDS e Luiz Herberto Muller, Diretor do Departamento de Inclusão Produtiva, do mesmo Ministério. O caderno em questão possui seis artigos, que buscam apresentar os resultados, avanços e desafios dessa iniciativa.

O estudo que será analisado faz parte do Pronatec – Brasil Sem Miséria – BSM. O programa está inserido dentro do eixo principal de atuação do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), lançado em 2011, pelo antigo MDS. O BSM possui ainda mais dois eixos principais são eles, a garantia de renda, o acesso a serviços públicos, além do terceiro, a inclusão produtiva, urbana e rural, onde o programa apresentado está incluso.

O Pronatec/BSM oferece cursos gratuitos de qualificação profissional, formação inicial ou continuada (FIC) por meio da bolsa formação trabalhador, para os indivíduos inscritos ou em processo de inclusão ao Cadastro Único de Programas Sociais – CadÚnico. Existe também uma integração do programa com demais políticas públicas similares, que envolvam educação, trabalho,

---

<sup>6</sup> Antropóloga pela UnB, Analista Técnica de Políticas Sociais da SAGI.

<sup>7</sup> Bacharel em Relações Internacionais pela UnB, Mestre em Gestão para o Desenvolvimento pela London School of Economics. É membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e atua como assessora técnica da SAGI.

<sup>8</sup> Bacharel e Mestre em Sociologia pela UFRGS, é membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e atua como Coordenador Geral de Resultados e Impacto da SAGI

<sup>9</sup> Consultor contratado no âmbito do Projeto UNESCO – 914BRZ3002, do Acordo de Empréstimo BIRD - Nº 7841-BR.

<sup>10</sup> Consultor contratado no âmbito do Projeto UNESCO – 914BRZ3002, do Acordo de Empréstimo BIRD - Nº 7841-BR.

<sup>11</sup> Consultor contratado no âmbito do Projeto UNESCO – 914BRZ3002, do Acordo de Empréstimo BIRD - Nº 7841-BR.

economia solidária e empreendedorismo, em especial destaca-se o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS/TRABALHO).

Segundo o estudo em questão, a adesão ao programa é bastante satisfatória em relação aos números encontrados, em 2013, ano em que a pesquisa foi aplicada, foram realizadas 575.847 matrículas em 2.395 municípios. Em porcentagem por estados, a região nordeste representa 37% do total, pouco menos da metade, em seguida as regiões Sudeste (23%), com uma quantidade bem relevante, depois Sul (19%) e o Centro-Oeste (11%) e Norte (10%) com quantidades bem semelhantes. Outros números interessantes são os de cursos ofertados e de redes de ensino ofertantes, entre os cursos destaca-se o de auxiliar administrativo (11,7% das matrículas) e operador de computador (7,7%), já o “sistema S” é o principal ofertante, com destaque para o SENAI (39%), o SENAC (33%) o SENAR (17%) e o SENAT (6%).

#### 4.1.1 Objetivos da avaliação da SAGI

Entre os objetivos da avaliação realizada pela Secretaria de Avaliação Gestão e Informação temos:

- Subsidiar as ações do Pronatec/BSM com informações acerca de sua implementação na ponta;
- Aprimorar a implementação do Pronatec/BSM tanto no que se refere à adequação entre os cursos ofertados e o perfil dos alunos, quanto em relação à adequação entre os cursos e as demandas existentes nos mercados de trabalho locais, e;
- Avaliar as diferentes dimensões associadas aos alunos que já passaram pelos cursos ofertados, tendo concluído ou não estes cursos.

#### 4.1.2 Métodos utilizados

Para responder aos objetivos propostos, o estudo em questão, traçou seu plano a partir do que chamaram de macrorregiões definidas, a saber: Regiões Sul e Sudeste; Regiões Norte e Centro Oeste e Região Nordeste. Três consultores realizaram o estudo representando cada um, uma das macrorregiões acima, ao todo 12 municípios, 4 por macrorregião, foram selecionados. Dentre um universo de 879 municípios que poderiam ser selecionados, por possuírem registro de matrícula. Foram escolhidos os que apresentaram ao menos 200 matrículas, no ano de 2012. A amostra deveria ainda contemplar ao menos dois municípios que aderiram ao Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho - ACESSUAS/TRABALHO.

Dentre os meios em que a avaliação utilizou, destaca-se as entrevistas semiestruturadas com interlocutores municipais do programa, em 2013 e com representantes de unidades ofertantes, aquelas com o maior número de matrículas em 2012. Grupos focais com alunos concluintes, nesse caso em todos os municípios e com os alunos desistentes apenas nos municípios de grande porte e metrópoles, antes foi aplicado questionários socioeconômicos aos participantes. Informações complementares foram recolhidas nas unidades ofertantes e de cadastramento de alunos, além dos CRAS de cada município.

#### 4.1.3 Resultados

De forma geral a avaliação apresentou que o programa foi muito bem avaliado por todos os participantes, alunos, gestores públicos e representantes das unidades ofertantes. Devido à grande adesão de participantes, a proposta bem aceita por todos e que faz com que a população local se mobilize para consolidar o programa no município, independente dos retornos financeiros recebidos. Os principais resultados encontrados foram divididos em três pontos, perfil dos alunos, gestão municipal e Unidades Ofertantes.

##### 4.1.3.1 Perfil dos alunos

Segundo o estudo em questão, por meio das análises dos questionários, entrevistas e grupos focais respeitando a similaridade entre os resultados encontrados nos diversos municípios, foram traçados três perfis sociais bem definidos. O estudo foi realizado com base nos critérios socioeconômico, posição familiar, idade, perspectivas e motivações dos participantes.

Segundo o estudo em questão, o primeiro perfil identificado é o de alunos jovens, que terminaram recentemente o ensino médio, filhos de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) e que ocupam, em sua maioria, as franjas superiores do Cadastro Único (renda familiar per capita de meio salário mínimo). Estes procuram os cursos para aumentarem suas qualificações profissionais, em busca de uma entrada imediata no mercado de trabalho, mas em posições mais definidas, com salários maiores e empregos menos desgastantes. Possuem uma melhor estabilidade financeira familiar, por isso podem se dedicar aos estudos.

Neste perfil os participantes apontam que mesmo após a realização dos cursos, não há oportunidades de emprego, especialmente o primeiro emprego. Sugerem que exista uma espécie de programa, que interligue os participantes do Pronatec/BSM com oportunidades no mercado de trabalho.



O segundo perfil é o de mulheres mais velhas, com filhos em idade escolar. Essas, na maioria das vezes, possuem escolaridade baixa e procuram os cursos em busca de trabalhos que ofereçam autonomia, como de costura, manicure. Enfrentam, porém, dificuldades para adquirir os instrumentos necessários para o desempenho da profissão, pois se encontram extremamente dependentes do benefício do Programa Bolsa Família - PBF. A evasão ocorre principalmente por exercerem um papel central nos cuidados familiares e que às vezes requer dedicação total.

O terceiro perfil encontrado é o de homens mais velhos e considerados “chefes de família”. São no geral homens com baixa escolaridade e que estão no mercado informal pela necessidade. Não dependem exclusivamente do PBF, mas o têm por possuírem filhos. Buscam a qualificação em cursos profissionais que já exercem a profissão e estão na expectativa de com certificados conseguirem se inserir no mercado formal. No entanto a baixa escolaridade influencia negativamente o trabalhador. Os integrantes desse perfil percebem a necessidade de completar os estudos e buscam a educação de jovens e adultos (EJA).

Entre o perfil dos desistentes há semelhanças claras. Os participantes abandonam o curso ao priorizarem a inserção no mercado de trabalho ou/e no sistema de proteção de saúde e previdência, mesmo que de forma precária. Há desistência também elevada, devido à falta de clareza dos cursos em se apresentarem aplicáveis no mercado de trabalho. Ocorrem, igualmente, decepções do momento de entrada no curso devido a dúvidas em como ele funciona. Situações como estas são comuns. Por fim, alguns casos de evasão ocorrem devido a particularidades pessoais, problemas sociais vividos, que na faixa social em que se encontram influenciam ainda mais sua continuidade nos cursos.

#### 4.1.3.2 Gestão Municipal

De acordo com o estudo em questão, os municípios brasileiros apresentam-se bem diferentes uns dos outros e isso deve ser levado em conta ao analisar o desempenho do Pronatec/BSM nas diferentes regiões. No entanto foi possível encontrar semelhanças pertinentes nos resultados obtidos. Primeiro devemos destacar que o interlocutor municipal é fundamental para o sucesso do programa cabe a ele a mobilização do público, a negociação dos cursos com as unidades ofertantes e o acompanhamento do programa. Esse último um dos maiores problemas enfrentados.

A análise a ser apresentada busca definir como funcionam aspectos da mobilização, matrícula, pactuação, acompanhamento dos alunos e dos cursos, na percepção de como é a relação

entre outras organizações envolvidas, com o intuito de entender a operacionalidade do Pronatec/BSM.

A mobilização depende essencialmente do tamanho do município e das ferramentas disponíveis. Quando o município possui uma rede assistencial grande e bem estabelecida, seu alcance de público é maior. Existem oportunidades de transmissão em TV que colaboram para atingir o público-alvo. Em lugares menores a falta de estrutura básica (financeira, recurso humano) gera prejuízo a ação do programa. Outro ponto importante é o de pessoal capacitado e engajado. Enquanto em alguns municípios havia apenas um funcionário para lidar com todas etapas do programa, em outros eram inteiramente dependentes da vontade dos responsáveis da mobilização, sem existir metas, propostas e responsabilização dos envolvidos. Quando não há estrutura adequada para atingir o objetivo, os interlocutores optam por medidas simples e limitadas, como a distribuição de panfletos em ônibus.

A respeito tanto da matrícula como o acompanhamento dos gestores municipais responsáveis, entende-se que seu esforço deve ser concentrado até as matrículas, para que se possa atingir o número adequado de turmas pré-definidas. Após esse período há um distanciamento que finda por prejudicar a continuidade do programa, ao gerar problemas com os cursos. Em relação a pré-matrícula e matrícula, foi abordado que a realização dos processos no mesmo dia acarreta em um grande período de espera até o início do curso, e a realização em separado traz uma dificuldade logística para os interessados que residem longe e acarreta em filas longas e demoradas de atendimento.

Existe também questionamentos aos responsáveis pelas matrículas, por não conhecerem os conteúdos dos cursos e sua aplicabilidade no mercado de trabalho, o que faz com que os participantes escolham cursos e que mais à frente não veja possibilidades reais de emprego. Este contexto é considerado um dos fatores principais de evasão entre os jovens. O desconhecimento apresentado pelos gestores, aponta para um problema amplo dos municípios em relação aos cursos, seu pouco ou quase nulo poder de enxergar e barganhar por cursos nas unidades ofertantes que sejam condizentes com o mercado local.

Poucas secretarias municipais conseguem identificar e realizar um mapa da demanda local, em que possam ser oferecidos cursos que preencham a demanda por mão de obra na região, pois não possuem estrutura para levantar dados, adquirir conhecimento estratégico sobre o mercado local. O que torna a efetividade do programa comprometida.

Nesse sentido, algo bom a ser revelado é que em municípios mais estabilizados existe uma articulação com a secretaria de emprego e renda e as unidades ofertantes. Essas reúnem-se com

regularidade a fim de mapear a demanda e articulam oportunidades de inclusão produtiva. Parcerias com empresas, a fim de oferecer formação atrelada há uma vaga específica da empresa também são realizadas e contribuem para absorção da mão-de-obra da região, mas são pequenas em relação ao todo, no geral os gestores municipais sofrem com problemas.

As dificuldades dos responsáveis pelo programa nos municípios são grandes. Falta entendimento do mercado de trabalho, dos cursos apropriados e que interessem à população. Devido a isso as unidades ofertantes passam a exercer o controle da oferta dos cursos, por conhecerem melhor o mercado e oferecerem os cursos. Estas instituições estão acostumadas com o processo. No entanto essa influência causa questionamentos sobre o processo, pois os municípios são os responsáveis a propor os cursos para sua região.

Unidades ofertantes, como SENAI e SENAC, passam a oferecer um leque de cursos, que já ofertam há muito tempo. Esses cursos já são bem avaliados, mas não necessariamente estão de acordo com os anseios do mercado regional e consequentemente da população. E para tornar a oferta legítima, segundo os critérios estabelecidos pelo Pronatec, afirmam que de acordo com a demanda local os cursos disponibilizados corriqueiramente pelas unidades ofertantes (aqueles que os ofertantes possuem mais expertise) são os que mais interessam a população. Isso ocorre em municípios onde existe apenas uma unidade de oferta, o que segundo o estudo em questão, poderia configurar como uma espécie de virtual monopólio e nesse caso o poder de negociação se torna pequeno para a gestão municipal.

Há ainda a percepção de que os ofertantes buscam preservar a situação como está. Para isso acabam por fazer esforço em fechar as turmas com os cursos que ofertam, mesmo que não exista o interesse do público alvo e nem da demanda de mercado. Assim, as vagas são preenchidas com outros grupos, perdendo assim o foco preferencial de oferta aos participantes do Brasil Sem Miséria. Isso se dá também pelas relações pessoais e políticas estabelecidas entre unidades ofertantes e gestão municipal.

Nas tentativas de estabelecer fóruns de diálogo entre os participantes municípios, unidades ofertantes, sindicatos e associações patronais e/ou de trabalhadores houve o registro de tensionamentos entre os envolvidos e choque de interesses. Tal situação é inerente ao processo por vias transparentes e democráticas, mas necessário para adequar os reais propósitos do Programa junto às unidades ofertantes, colocando frente a frente o ofertante, e os diferentes atores envolvidos, mas que estão bem alinhados ao objetivo principal do programa que é a inclusão produtiva com qualidade da população em situação de pobreza e vulnerabilidade social.

Não existe acompanhamento dos alunos pelo município após o início dos cursos. Não se verifica a qualidade do material didático, nem do curso ou das condições para as aulas práticas. As dificuldades encontradas pelos alunos durante o curso (problemas com horários, familiares, creche para as mães deixarem os filhos) são postas de lado pelo interlocutor municipal. Em apenas dois municípios há acompanhamento pelo gestor, tanto na verificação da qualidade dos cursos, quanto no apoio ao enfrentamento das dificuldades. Escassa também é a atuação da gestão municipal quanto a colocação dos concluintes no mercado de trabalho. Iniciativas de articulação com as secretarias de trabalho e emprego não são vistas e pior são nos municípios onde não existe essas secretarias. Na plataforma do Sistema Nacional de Emprego (SINE) em quase todas as cidades há reclamações pela ineficácia do seu funcionamento e pela má atitude dos funcionários em direcionar as vagas de forma pessoal.

No estudo em questão, há observações quanto um programa em específico: o ACESSUAS/TRABALHO instituído pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) por meio da Resolução nº 18, de 24 de maio de 2012. O ACESSUAS/TRABALHO é um programa que se propõe a desenvolver ações voltadas para a garantia de direitos e cidadania das pessoas em situação de vulnerabilidade e/ou risco social a partir do acesso a serviços e da inclusão no mundo do trabalho. É assim definido em um caderno de orientações técnicas do antigo MDS (ACESSUAS trabalho: orientações técnicas, 2017). Faz parte do Plano Brasil Sem Miséria no âmbito da política de assistência social, por isso está presente no âmbito do Pronatec/BSM.

Na pesquisa, foi observado que pela recente instituição do programa, instituído em 2012, não observou-se tanta influência, a avaliação da SAGI foi realizada entre 2013 e 2014, e alguns municípios tiveram dificuldade ao utilizar os recursos disponíveis. No entanto a atuação da equipe do ACESSUAS/Trabalho impacta no processo de pré-matrícula, desafogando as redes socioassistenciais que se encontram sobrecarregadas. Apesar do programa focar na questão da empregabilidade e do acompanhamento da qualidade dos cursos, observou-se pouca capacidade de ação efetiva neste campo, pois falta estrutura para maioria das redes. Em um município onde havia estrutura melhor implantada já podia ver uma articulação governamental e intersetorial mais bem preparada para a inclusão produtiva.

Por fim, dentre as possíveis razões que fazem a gestão municipal não conseguir fazer mais do que a mobilização e a pré-matrícula dos alunos, temos a pouca estrutura oferecida, faltam computadores, telefones, impressora, insumos básicos, os recursos para deslocamentos inexistem. Há ainda a falta de uma equipe exclusiva e qualificada, muitos desconhecem as diretrizes e procedimentos do Programa. Outros pontos que dificultam outras ações são as falhas rotineiras do

sistema de informação (SISTEC), a ausência dos governos estaduais na capacitação, apoio técnico e uma percepção de ausência do governo federal no controle sobre as unidades ofertantes. Além do distanciamento do MDS devido sua pouca atenção aos municípios. O grande peso das unidades ofertantes, fez com que o interlocutor municipal se portasse como vítima das normas e procedimentos dos ofertantes e não como agente principal e transformador. Este fato o fez sucumbir diante as unidades ofertantes pelo pouco poder que possuíam. Sendo assim, o impacto resultante é de que a qualidade dos cursos e serviços oferecidos pelas unidades ofertantes, teve pouco controle por parte da gestão municipal.

#### 4.1.3.3 Unidades Ofertantes

Segundo o estudo em questão, a relação entre as unidades ofertantes e o Pronatec/BSM é repleta de incertezas e desafios. Na visão das unidades de oferta o programa está em um processo de consolidação e sua continuidade é incerta. Por isso, tem uma postura inflexível em realizar mudanças e adaptações de suas regras e métodos para atender os participantes do Pronatec/BSM. Além do fator político federal de possível descontinuação do Programa, as disputas partidárias e a baixa continuação da gestão municipal nas regiões influenciam as unidades ofertantes a investirem pouco esforço em atender essas demandas. Isso ocorre principalmente nos locais onde não há uma rede socioassistencial ou onde o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) não está bem consolidado.

No entanto, existem unidades ofertantes de menor expressão que estão se adaptando ao Pronatec/BSM. Entre as instituições menores há um diálogo melhor com os interlocutores municipais e assim a adequação de turmas, a flexibilidade de horários e aberturas de cursos é mais simples e normalmente contemplada pela unidade ofertante. Isso porque elas dependem muito mais do Pronatec/BSM do que as instituições maiores e consolidadas. Encontra-se muitas há pouco tempo na região e o Programa fez com que ampliasse sua magnitude, seja na estrutura física ou na contratação de mais professores. Por isso o poder de barganha dos municípios se torna maior. Essas instituições menores são mais dependentes dos recursos oriundos através das matrículas dos alunos no Programa.

As instituições mais tradicionais e consolidadas, como SENAI e SENAC, tem uma postura de independência financeira junto ao Programa e assim por conseguinte menor flexibilidade à adaptação. Há casos como o Senac no Nordeste diferente da maioria, bem suscetível a ofertar cursos demandados fora de seu catálogo, aberto a escuta e atendimento do público, mas não é a

regra. Ao contrário, as unidades ofertantes SENAI e SENAC são resistentes às demandas dos gestores, quanto a mudança de horário, turmas e cursos. Criam barreiras para a entrada de alunos do Pronatec/BSM, com rigidez e extensa lista de documentos, em desacordo com os parâmetros nacionais. Os obstáculos postos contribuem para a exclusão das populações em situação de pobreza dos espaços educacionais, seja no acesso ou na evasão, e são as principais razões de disputa e de desacordos entre gestores e ofertantes nos municípios.

A exclusão realizada se dá de forma corriqueira nas decisões sobre vagas, cursos e ações que excluem e estão em desacordo com a proposta federal do Programa que busca incluir as pessoas que tradicionalmente são excluídas. As demandas adaptadas às necessidades locais não são atendidas devido ao poder delimitado que os gestores têm, como já mencionado. Um exemplo claro disso é a rotina oferta de cursos de prateleira, sem que exista demanda real por eles nas regiões.

Pode ser observado, uma dificuldade das unidades ofertantes em se adequar a realidade existente entre os alunos do Pronatec/BSM, devido à baixa escolaridade e a desinformação em relação aos cursos ofertados. Poucos tiveram a oportunidade de concluir a educação básica. Sendo assim, a oferta, especialmente do SENAI, de cursos voltados para a indústria torna o processo difícil aos alunos, sendo necessário maior grau de instrução para acompanhar as aulas e ser aprovado. Percebeu-se também preferência pelas unidades ofertantes por gênero. Enquanto os homens procuram mais os cursos ofertados pelo SENAI e Instituto Federal (operador de computador, caldeireiro, dentre outros) as mulheres optam pelos cursos oferecidos pelo SENAC (camareira, vendedor, dentre outros).

Para enfrentar essa realidade, alguns professores voluntários realizam projetos para minimizar o déficit educacional, mas que, no entanto, não impedem as exacerbadas evasões de alunos que não conseguem acompanhar o curso. Em contraponto ao exposto, a falta de sensibilidade e de ação por parte das unidades ofertantes em resolver o problema da baixa escolaridade, temos o exemplo de uma unidade do SENAC (não mencionado o Estado pertencente), que oferece oficinas pedagógicas aos professores para melhor atender o público advindo do Cadastro Único. Essa mesma unidade possui estrutura física adequada, material estudantil e didático disponível, além da preparação dos professores e o pagamento do auxílio estudantil no tempo correto. Um exemplo a ser compartilhado e repetido.

Quando se fala em preparação para o mercado de trabalho existem boas iniciativas. Grande parte das instituições tem se dedicado a preparação do aluno oferecendo disciplinas adicionais sobre como se portar, apresentar e vestir-se adequadamente em uma entrevista, como elaborar um

bom currículo, ética dentro do trabalho, dentre outros. No entanto, na outra ponta os serviços de apoio à inserção no mercado praticamente não existem.

A respeito da relação com os alunos, além das já mencionadas documentações que excluem os mais vulneráveis, migrantes e menos escolarizados. Temos dentre as reclamações recorrentes os atrasos no pagamento dos auxílios transporte, ausência de turmas no noturno, em relação aos horários questionam o rigor das unidades com os atrasos e da dificuldade de mudança de turno, mesmo que seja por inserção no mercado de trabalho. Quanto ao conteúdo reclamam da reduzida carga horária prática e inexistência de oportunidades de estágio. Mencionam também a precariedade dos laboratórios e materiais didáticos disponíveis.

Mesmo com a rigidez das unidades ofertantes, é necessário salientar a estratégia do Pronatec/BSM em inserir os inscritos no CadÚnico para Programas Sociais à formação inicial e continuada de alta qualidade, em instituições acreditadas e reconhecidas, onde estão inseridos estratos sociais elevados e que podem pagar por estes cursos. Quanto às instituições existe o reconhecimento que SENAI, SENAC e o Institutos Federais, oferecem além de cursos com reconhecida relevância e primazia, eles emitem os seus certificados e que na visão dos alunos tem um peso maior e são considerados fundamentais para conseguir um emprego. E do outro lado, múltiplos atores e instâncias importantes corroboram essa visão que também é compartilhada pela unidade. Dessa forma o questionamento por mudanças em ofertas de cursos, currículos e segmentos diferentes realizado pelos gestores municipais se torna nulo.

É relevante ressaltar que os ofertantes, nacionalmente, conseguem se adequar bem as diretrizes, o que não acontece a nível local. Isso ocorre porque a nível local, os atores são dotados de autoridade e legitimidade advindas do Sistema S como um todo. Nota se aqui então a dificuldade do poder público em trabalhar com os entes federados, município e Federação. Se por um lado há o estabelecimento de diretrizes gerais pela Federação, essas devem ser seguidas pelos entes inferiores, ou seja, ofertantes consolidados não podem ter uma ação autônoma na ponta que desrespeite os acordos estabelecidos pelo MDS e princípios do Programa. Dessa forma, é necessária uma efetiva organização que comece pelo governo federal e consiga enquadrar as ações dos ofertantes a padrões comuns nacionais, propiciando aos gestores municipais poder para que os padrões estabelecidos sejam seguidos.

#### 4.1.4 Aquisições e Desafios

Entre os principais obstáculos de inclusão produtiva enfrentados pelo Pronatec/BSM destaca-se a ausência de organização entre a economia local, os cursos ofertados e a população alvo. Não existe articulação entre as partes para alinhar que os cursos ofertados sejam os demandados pelo mercado de trabalho local e assim os cidadãos interessados possam adquirir as habilidades necessárias para a inserção no mercado. Questões subjetivas também limitam a inclusão produtiva, tais como: baixo capital social, baixa escolaridade, dificuldades de transporte, necessidade de conciliar trabalho e cuidados domésticos entre outros. Diante disso nota-se os grandes desafios que a política pública possui.

Mesmo diante dessas dificuldades a percepção geral dos alunos é positiva em relação ao programa. Pois a oportunidade gerada pelo Pronatec/BSM impacta a vida dos estudantes, trazendo motivação para voltar a frequentar a escola, terminar os estudos e seguir se profissionalizando. No entanto, relatam a necessidade de uma integração maior e melhor entre a qualificação profissional e uma política de emprego e renda, diante a ineficácia e os problemas de atendimento do SINE.

Os alunos apresentam entre as principais aquisições, o aprendizado de um novo conteúdo, mesmo diante as dificuldades em acompanhar o conteúdo dos cursos pelo baixo nível escolar. Destacam também o resgate da autoestima, motivação para estudar novamente, e o desenvolvimento de habilidades úteis à inclusão laboral, tais como a escrita de currículo e o modo de se vestir e se portar no espaço de trabalho. Embora existam grandes benefícios há também frustrações, essas por vezes relacionadas a empregabilidade e a utilidade do curso no mercado de trabalho, às vezes por desconhecer a aplicabilidade do curso outras pela inexistência de cursos adequados para realidade econômica local.

Na perspectiva dos interlocutores, o programa é positivo, pois seu caráter inclusivo e de transformação se alinha aos seus princípios e objetivos. Reivindicam apenas que haja uma maior interlocução com o MDS, que ocorra um aperfeiçoamento do SISTEC e que exista uma equipe exclusiva para o Pronatec/BSM no município. Em locais onde realizou-se o acompanhamento do aluno após o curso foi identificada melhoria da condição econômica, no entanto essa não foi uma prática recorrente, dessa forma necessita de apoio e reforço, para que assim possam ser melhor mensurados os impactos do Programa.



#### 4.1.5 Recomendações

- Adaptar estruturas, horários, normas e padrões às especificidades dos alunos do Pronatec/BSM, ampliando assim a capacidade de acesso do público-alvo aos cursos.
- Empoderar os gestores locais do Pronatec-BSM por meio do desenvolvimento de mecanismos federais para acompanhamento da conduta dos ofertantes, com incentivos para alterar comportamentos locais inadequados, envolvendo a definição de padrões comuns a serem seguidos por todos os partícipes do programa.
- Incentivar espaços de diálogo com organizações de trabalhadores, cooperativas e sindicatos patronais, bem como mecanismos de cooperação e controle social, aumentando a transparência e a eficiência do programa e mitigando as possibilidades de captura institucional do programa pelas unidades ofertantes.
- Aproximar o Pronatec/BSM das políticas de assistência social no que se refere: i) ao acompanhamento dos alunos e ao encaminhamento dos filhos e familiares para rede socioassistencial, reduzindo a evasão dos mais vulneráveis; ii) ao treinamento dos atendentes e assistentes sociais dos CRAS que fazem as pré-matrículas sobre o conteúdo dos cursos e sua aplicabilidade no mercado de trabalho; iii) à ampliação da adesão municipal ao ACESSUAS/TRABALHO, publicizando boas experiências de gestão dos recursos do programa por meio de cartilhas e informes.
- Fornecer insumos e capacitar os gestores municipais para que se realizem estudos de vocação econômica regional como indutores à criação de vagas conectadas aos perfis dos alunos e às possibilidades de desenvolvimento local. Fortalecer papel dos estados na capacitação e no apoio técnico.
- Qualificar as equipes técnicas municipais para a gestão do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC).
- Orientar as unidades ofertantes para que aceitem auto declarações de escolaridade, reduzindo a necessidade de produzir documentações para matrícula.
- Reforçar parcerias com o SINE, com sindicatos de empresas e comércio, bem como com outras secretarias municipais visando ao direcionamento da oferta dos cursos às demandas do mercado de trabalho. Sugestões advindas dos entrevistados incluem: a) desenvolvimento de sistema paralelo de bancos de currículos e vagas (como já feito pelo Sistema S) via ACESSUAS/Trabalho; b) elaboração de cartas de recomendação; c) criação de programas de primeiro emprego para concluintes; d) incorporação de programas de estágio ao

Pronatec/ BSM; e) ampliação do acesso a programas de microcrédito; f) fomento a programas de incubação de cooperativas.

## 4.2 AVALIAÇÃO LEGISLATIVO

Entre as avaliações do poder Legislativo, temos um artigo de Andrade; Santana (2017) que apresenta a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) como a precursora de iniciação legislativa no processo de avaliação de impacto legislativo, a Assembleia realizou um estudo sobre o impacto da Lei n. 18.030, de 2009. A análise consistiu em avaliar os valores distribuídos dos recursos aos municípios, nos anos de 2011 e 2012 e os que teriam sido distribuídos nesse mesmo período sob a vigência da lei anterior (ANDRADE; SANTANA, p. 789, 2017). Seguindo um outro modelo de avaliação, a partir de 2001 a partir de uma cartilha de avaliação do TCU que aponta:

Em 2001, o Tribunal editou a cartilha de orientação de como fazer avaliações de programas governamentais, com a utilização do marco lógico, que é um modelo analítico criado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para orientar a formulação, a execução, o acompanhamento e a avaliação de programas ou de projetos governamentais (ANDRADE; SANTANA, p. 789, 2017)

Esse novo modelo é obrigatório a todos as organizações públicas que postulam investimento do Banco. Segundo Andrade; Santana (2017) o modelo pode oferecer a resposta a questões pertinentes como: se os objetivos propostos têm relação clara com o intuito do programa, se existe clareza e definição quanto aos serviços e bens ofertados e quem são os beneficiários. E por último se os objetivos, o impacto está claro e condizente com as demais proposições apontadas na política.

Para obter respostas objetivas às questões, o modelo de marco lógico trata os programas ou projetos como conjuntos logicamente estruturados de processos organizacionais que devem atingir tanto a finalidade quanto os objetivos desses programas ou projetos (ANDRADE; SANTANA, p. 789, 2017). Essa estrutura deve acompanhar sequências e apresentar clareza quanto o seu intuito, tudo conforme as diretrizes da política pública representada.

Apresentado de forma breve, alguns exemplos e aspectos de como são os modelos de avaliação de políticas públicas ou de impacto legislativo temos a análise que o senado passou a fazer de avaliação em 2014. Segundo Andrade; Santana (2017), por meio da edição da Resolução

n. 44, de 17 de setembro de 2013, que instituiu um modelo de acompanhamento das políticas públicas implementadas pelo Poder Executivo.

Os métodos usados são a coleta de dados apresentados por inúmeros colaboradores do Estado e da sociedade, agências do governo, secretarias, entidades privadas, conselhos representativos, além da realização das audiências públicas com convidados extremamente ligados com a política pública ou programa governamental. As análises se utilizam do instrumental apresentado pelo Tribunal de Contas da União, qual seja, o marco lógico, recurso empregado pelas agências para avaliação de políticas públicas (ANDRADE; SANTANA, p. 789, 2017).

Esta iniciativa de avaliação do Legislativo é um produto recente e por isso não abrange todas as perspectivas de avaliação existentes, dessa forma cabe ressaltar que os diversos métodos utilizados contribuem para o fortalecimento da avaliação e que não há modelos corretos a serem aplicados, o que existem são correntes de estudos que entendem o Estado como um ente fundamental, outros que o percebem como parte, mas não fundamental. Dentro do campo de estudo da análise de políticas existem caminhos e correntes a seguir, e que fazem com que as políticas públicas sejam avaliadas em diferentes pontos de vista.

#### 4.2.1 A Avaliação da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal

A avaliação realizada pelo Senado Federal, sobre o PRONATEC, no fim de 2017, tem um caráter mais geral, ou seja, além da iniciativa de avaliar a que passo está o PRONATEC no momento da avaliação, visa entender os aspectos históricos da educação profissional no País, razões que levaram o ensino técnico a estar no patamar de hoje, busca entender e explicar o funcionamento do programa e os aspectos centrais do programa, com relação às suas ações, estrutura orçamentária, os ofertantes e demandantes interessados.

Sendo assim, a presidência da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, incumbiu o então senador Roberto Muniz, da Bahia como o responsável pela relatoria do parecer sobre a avaliação do Pronatec. O relatório de avaliação está organizado em capítulos e se apresentam da seguinte forma: *Cap. 1 - Contexto: a educação profissional no Brasil; Cap. 2 - Pronatec: estrutura e execução orçamentária; Cap. 3 - Demanda; Cap. 4 - Oferta e Cap. 5 - Considerações finais.*

O primeiro capítulo apresenta desde o princípio da educação profissional no Brasil, traz um apanhado histórico e os desafios desse modelo de educação. O segundo capítulo retrata o que é o programa, sua estrutura abrangente, quais os objetivos, quem são os beneficiários e indica

a execução orçamentária do programa do início em 2011, até meados de 2016. O terceiro capítulo aborda a qualificação da mão de obra, o papel e a avaliação dos demandantes do Pronatec, além da pactuação e o mapa da demanda identificada. O quarto capítulo, se propõe a destacar as iniciativas do Pronatec, os principais atores da oferta, algumas questões controversas e destaca outras duas avaliações realizadas, pelo Tribunal de Contas da União – TCU e pelo Instituto de Pesquisa Econômica – IPEA. Por último, o quinto capítulo faz um apanhado geral das questões mais importantes, apresenta recomendações pertinentes e indica outras, referente aos órgãos participantes do programa.

Dessa forma, devido a característica ampla da avaliação feita pelo Senado federal, é necessário dedicar a uma parte específica da avaliação, para que a análise seja viável e pertinente. Sendo assim, apenas os capítulos da demanda, capítulo 3, da oferta, capítulo 4 e as considerações finais, capítulo 5, farão parte do estudo por serem estes os que contém os mesmos aspectos analisados na avaliação elaborada pelo Executivo, quais sejam: objetivos, metodologia, resultados e recomendações. Ainda por conta dessa amplitude os parágrafos seguintes não apresentarão somente aspectos pertinentes ao fim último da pesquisa avaliativa, no caso o objetivo, seguido pela metodologia e o resultado final, mas também características específicas do programa avaliado, o PRONATEC, do seu funcionamento, relacionamento com os órgãos públicos, dos diferentes níveis de governo e com as mais variadas unidades de ensino.

#### 4.2.2 A Demanda

De início, o capítulo 3 que trata da demanda, aqui entendida como aqueles que participam do programa solicitando cursos a serem ofertados, sejam eles em regiões específicas, com público definido ou não, em determinada área de ensino, o demandante é quem reivindica junto ao MEC os cursos, é de fato muito importante para o andamento do programa. Dessa forma, em linhas gerais esse capítulo apresenta, a qualificação da mão de obra, o papel dos demandantes, a pactuação, além de mostrar de que forma o Pronatec pode proporcionar a oferta de cursos para regiões em que exista público interessado, o que chamam de mapa da demanda identificada. Por fim apresentam a avaliação que dois órgãos demandantes tiveram a respeito do programa, o antigo Ministério do Desenvolvimento Social - MDS, hoje Ministério da Cidadania e o antigo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e serviços - MDIC, hoje Ministério da Economia.

Entre as inúmeras ações do Pronatec, já expostas nesse estudo, destaca-se que neste capítulo a única ação do programa a ser avaliada pelos demandantes é a Bolsa-formação, devido ao grande número de recursos empregados nesta iniciativa. Segundo o relatório de avaliação analisado, entre 2011 e 2014 a Bolsa Formação totalizou R\$ 8 bilhões de recursos destinados, o que representou 78% das despesas totais dentro deste período. Sendo assim essa iniciativa é uma das ações mais difundidas para ampliação do acesso à educação técnica e profissional gratuita, que ocorre por meio dos cursos técnicos, de formação inicial e continuada - FIC e qualificação profissional, buscando suprir uma demanda por profissionais qualificados para o mercado de trabalho. Portanto, nos parágrafos que se seguem, através do relatório de avaliação estudado, serão abordados aspectos da qualificação da mão de obra, do papel dos demandantes, a pactuação e o mapa da demanda identificada, tudo isso em relação a iniciativa da Bolsa-formação.

Segundo o relatório de avaliação do Senado Federal, em um levantamento da Confederação Nacional das Indústrias, em 2011, ano de lançamento do programa, indicou que 69% das empresas enfrentavam dificuldades para contratar mão de obra qualificada (CNI, 2011). Esse resultado além de fortalecer a necessidade do Pronatec, transmite também um dado que reflete a baixa competitividade internacional do país, já que a mão de obra qualificada é inferior à necessária, logo a produtividade é menor e esses dois fatores, qualificação e produtividade, estão intrinsecamente ligados, segundo o que foi relatado na avaliação do Senado Federal. Portanto, a baixa qualificação e produtividade, somado a outros fatores (instituições e a infraestrutura) contribui para o fraco desempenho do país. Transformar essa realidade se torna preponderante para o crescimento da nação, gerando riquezas e diminuindo a pobreza, ressalta o estudo do Senado Federal.

Outro ponto relevante é a questão do papel dos demandantes na funcionalidade do Pronatec, a avaliação do senado também expõe essa iniciativa. Apresenta os demandantes como um dos principais atores do programa, pois a eles cabe a mobilização e seleção dos candidatos à Bolsa-formação, são os responsáveis por traçar critérios de acordo com o público-alvo que julgam importante, realizam o diagnóstico para definir quais áreas do ensino, cursos e as regiões geográficas em que a qualificação é necessária e a oportunidade de trabalho está disponível.

O estudo avaliativo diz que para que objetivo primordial do programa, a qualificação profissional, obtenha sucesso é necessário que os demandantes realizem um correto e preciso diagnóstico a respeito da carência de mão de obra qualificada existente em determinada região. Ou seja, depende da focalização do público feita inicialmente pelos demandantes. A respeito da equipe de demandantes, em meados de 2015 faziam parte 42 parceiros (27 secretarias estaduais e do Distrito Federal e 15 ministérios).

Outro ponto importante é a chamada pactuação. Um dos processos mais complexos na gestão do programa, pois neste momento são postos lado a lado os/as ofertantes e os/as demandantes, além de pessoas ligadas ao setor produtivo. Nesse momento eles precisam adequar suas iniciativas, demandante e ofertante devem cooperar e reunir suas metas, a fim de proporcionar que os objetivos sejam atingidos, ou seja, que os cursos corretos sejam ofertados nas regiões necessárias, para as pessoas do perfil socioeconômico destinado. O processo de pactuação funciona em duas fases, a primeira chamada demanda identificada, realiza-se por parte dos demandantes o diagnóstico da real necessidade de profissionais qualificados, na fase 2, os ofertantes são os protagonistas eles registram propostas de vagas que não haviam sido atendidas na fase 1 e os demandantes avaliam a adesão ou não dessas vagas. Por último o MEC faz a homologação das vagas propostas, respeitando os limites estabelecidos, por município e período de pactuação.

Ao realizar o diagnóstico da necessidade de profissionais qualificados, na Fase 1, os demandantes observam, o público-alvo, os cursos, a área geográfica. Tudo isso é contemplado dentro do Mapa de Demanda Específica (MDE), de cada demandante. Visa construir um apanhado de informações pertinentes ao processo de articulação entre os parceiros demandantes e a rede ofertante, além de representantes do setor econômico. O objetivo é alinhar os cursos ofertados com as necessidades do mercado local no momento e prospectar possíveis novas ofertas. Ao final, o resultado mostrará o quantitativo de vagas em cada curso por município, com identificação da entidade ofertante e a instituição interessada na mão de obra, se for o caso.

Sendo assim, os inúmeros MDEs são agrupados e consolidados através da Setec/MEC com os parceiros demandantes e resultam no Mapa da demanda Identificada (MDI). O MDI é um instrumento fundamental para êxito entre demanda e oferta, um mapa bem produzido retrata a escassez da mão de obra qualificada, por região e assim pode equalizar essa necessidade. A informação disponível, precisa e atualizada dos demandantes, é fator preponderante para efetividade do Programa, visto que a desatualização e falta de informações gera um grande impacto negativo na finalidade do mesmo, de inserir o trabalhador qualificado no mercado.

Depois da apresentação de todos esses processos, o relatório de avaliação do poder legislativo traz uma seção chamada de *Avaliação dos Demandantes*. Nela expõem observações, comentários a respeito do funcionamento do Pronatec por dois ministérios específicos, são eles o antigo MDIC, hoje Ministério da Economia e o antigo MDS, hoje Ministério da Cidadania. Estes o foram escolhidos por apresentarem números expressivos em relação ao programa, o MDIC pela alta taxa de inserção do seu público no mercado de trabalho e o MDS pelos 38% das matrículas na Bolsa-Formação no período de 2011-2015.

O MDIC apresenta números relevantes, ainda que tenha pouca participação no número total dos cursos, menos de 1%. Mesmo assim eles possuem taxas que vão de 60% a 90% de inserção no mercado de trabalho. Este ministério realiza o mapa de demanda por meio de contato direto com o setor produtivo, conforme o que ressalta o representante do MDIC, Sr. Marcos Vinicius de Souza<sup>12</sup> em audiência pública para instrução do relatório de avaliação, concedida na Comissão de Educação, Cultura e Esporte, do Senado federal.

Dessa forma o MDIC busca capturar as reais necessidades do setor produtivo, oferecendo a eles oportunidade de conseguir uma mão de obra qualificada. Assim ao realizar o contato direto as empresas especificam o curso, a quantidade demandada de mão de obra, o conteúdo do curso, entre outras informações que auxiliam na formação deste indivíduo que estará apto para o mercado. Feito isso o MDIC passa as informações do seu mapa de demanda ao MEC que posteriormente realiza o processo de pactuação. E é justamente nesse ponto em que o MDIC possui críticas, pois segundo o próprio Ministério, apenas um pequeno percentual das vagas levantadas pelo MDIC era pactuado pelo MEC. Sendo assim, apesar do MDIC realizar o mapa da demanda, que em seu ponto de vista foi bem realizado, poucas vagas requeridas são de fato contempladas na oferta do MEC. No entanto, segundo o MDIC as vagas solicitadas tinham grandes chances de serem contempladas pelo mercado e por conta disso, em audiência pública, o representante do MDIC, considerou o fato uma falha do programa.

Outro ponto a ser melhorado é o processo de pactuação, que segundo o Ministério é lento e desatualizado dos anseios e necessidades do mercado, e que pode prejudicar a efetividade do programa em inserir os egressos dos cursos de imediato no setor de produção. Diante disso, o Ministério está desenvolvendo uma plataforma online, o Supertec, que pretende reunir demandantes, ofertantes e beneficiários, para assim facilitar o processo de criação do mapa da demanda, torná-lo atual, dinâmico e eficiente ao relacionar ofertantes com demandantes.

O MDIC apresenta questionamentos quanto ao conteúdo dos cursos, que muitas vezes foi considerado fora das necessidades do mercado. A falta de compreensão por parte dos alunos a respeito do conteúdo dos cursos e a dificuldade de muitos em acompanhar o curso devido ao nível de desenvolvimento pessoal que possuem, muitos dos participantes sequer terminam o ensino fundamental. O ministério sugere que seja realizado um nivelamento inicial a fim de adequar cada estudante ao curso que encaixe no seu perfil, evitando assim evasões exacerbadas.

---

<sup>12</sup> Secretário de Inovação e Novos Negócios do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços - MDIC

Para terminar o representante do MDIC, indica que duas em cada três empresas de seu âmbito sentem a necessidade de mão de obra qualificada, destacando a importância do programa. Resume suas contribuições em pontos ideais que alinhados podem fazer a diferença, são eles: o curso correto quanto às características e habilidades do indivíduo, quanto a necessidade do mercado, especialmente o local e respeitando o comportamento socioemocional do estudante. Destaca ainda que o programa deve ser avaliado em relação a empregabilidade e a renda.

Em relação ao outro demandante, o MDS, destaca-se a quantidade de matrículas obtidas em seus cursos, mais de 1,85 milhão em cursos FIC, entre 2012 e 2015. Em especial justifica-se tamanha expressividade devido a inclusão do Pronatec em um outro programa o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), gerido pelo Ministério, e que tinha por estratégia a inclusão produtiva urbana através dos cursos de qualificação profissional para o público inscrito no CadÚnico do governo federal, preferencialmente os beneficiários do Programa Bolsa Família.

O Ministério foi parte importante nos processos do Pronatec, pois a rede de assistência social que possuem foi fundamental para definir grupos e públicos específicos para participarem do programa, além daqueles identificados por sua vulnerabilidade social. Também fez parte da articulação e identificação dos parceiros necessários (ministérios, ofertantes, gestores estaduais e municipais) que fazem o Pronatec funcionar.

No que diz respeito ao mapa da demanda, o MDS, expõem que se utilizou justamente dos dados informados pelos parceiros, no caso as prefeituras, através da rede de assistência social e segundo o MDS esperava que as instituições interessadas fizessem contatos com os demais participantes, seja os do setor de produção, secretarias de planejamento, Sistema Nacional de Empregos (SINE), entre outros. Ressalta que era disponível a seus parceiros informações da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) por meio de página na internet.

Por fim a representante do MDS, Sra. Paula Gigolli Pedro<sup>13</sup> apresenta duas listas de informações. Primeiro uma com as dificuldades encontradas pelo Ministério na execução do programa e em seguida uma com as principais sugestões de aprimoramento. As duas podem ser vistas no quadro 4.

---

<sup>13</sup> Diretora de Avaliação da Secretaria de Avaliação e Gestão do Ministério do Desenvolvimento Social – SISP/MDS



**Quadro 4 - Dificuldades encontradas e Sugestões de aperfeiçoamento do MDS em relação ao Pronatec**

Dificuldades encontradas	Sugestões de aperfeiçoamento
<p>a) dificuldades de interlocução com as esferas estadual e municipal;</p> <p>b) falhas no Sistec;</p> <p>c) tempo exíguo para o alinhamento dos diferentes interesses;</p> <p>d) ausência de equipes treinadas para execução do programa nos municípios;</p> <p>e) ausência de controle do governo federal sobre os ofertantes;</p> <p>f) postura conservadora e inflexível dos ofertantes levando ao desalinhamento dos cursos com o mercado.</p>	<p>a) retomada da interlocução próxima e frequente com os gestores estaduais e municipais, instituições ofertantes e demandantes nacionais;</p> <p>b) planejamento e cumprimento do cronograma de execução das ações previstas no Pronatec (pactuação, pré-matrículas, matrículas, início e fim dos cursos, entre outros), com divulgação prévia a todos os atores envolvidos;</p> <p>c) acolhimento das demandas oriundas dos municípios que reflitam a realidade e as necessidades do mercado local;</p> <p>d) melhorias operacionais no Sistec; e)</p> <p>e) qualificação dos executores do Programa nas pontas (estados e municípios), melhorando a qualidade de suas ações;</p> <p>f) reavaliação da participação do MDS enquanto demandante de vagas e público, como no processo anterior, considerando-se o universo do público, sua diversidade e a capilaridade dos equipamentos públicos de assistência social com experiência acumulada no Programa;</p> <p>g) proposta de pagamento aos ofertantes pela empregabilidade do egresso.</p>

Fonte: Elaborado com base no Relatório de Avaliação da CE, Senado Federal, 2017

### 4.2.3 Atores e seus papéis

O capítulo 4 do relatório do Poder Legislativo inicia com uma apresentação das iniciativas do Pronatec, já apresentado nesse estudo. Dessa forma, abordaremos o ponto seguinte que trata dos principais atores da oferta, quais sejam: MEC, Senai e os Institutos Federais. Alguns deles já foram lembrados durante este trabalho, como é o caso do MEC ator fundamental para o programa, além dos Institutos Federais, grandes parceiros da oferta dos cursos. Portanto vamos nos restringir a falar de questões novas e reunir as informações mais pertinentes do relatório de avaliação do poder Legislativo. Por último, apresenta duas avaliações realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA e outra pelo Tribunal de Contas da União – TCU.

#### 4.2.3.1 MEC

O MEC órgão gestor responsável pela implementação do Pronatec, que o faz através da Setec/MEC, possui, atribuições já mencionadas anteriormente. Sendo assim, para esta parte do estudo, focaremos na seguinte responsabilidade que o Ministério possui: *avaliar a eficiência, eficácia e efetividade da aplicação de recursos voltados à concessão da Bolsa-Formação*. Competência essa que, segundo o relatório de avaliação do Senado Federal, ainda não foi realizada, o que existe é um acompanhamento da evolução no número de matrículas.

Na apresentação em audiência pública no Senado Federal, o representante do MEC, Sr. Geraldo Andrade de Oliveira<sup>14</sup> considerou a necessidade do Programa ser avaliado sob duas dimensões, uma social e uma produtiva. Pois existem diferentes iniciativas do Pronatec e que por isso buscam resultados distintos, ou seja, o Pronatec Prisional busca no primeiro momento a ressocialização do indivíduo na sociedade, depois a conquista do emprego. Logo uma avaliação exclusiva em termos de empregabilidade, não faria sentido. Portanto uma avaliação mais bem analisada dentro da política de educação profissional e tecnológica (EPT) seria mais propícia devido à grande capilaridade de iniciativas dentro do Pronatec.

A respeito de novas ações que estão sendo tomadas pelo MEC no âmbito do Pronatec destaca-se, a avaliação dos ofertantes do programa por meio de questionário; o empenho na criação de um projeto-piloto em parceria com o MDIC para trabalhar, habilidades socioemocionais nos cursos e aprimoramentos no sistema de dados de educação profissional, o Sistec.

---

<sup>14</sup> Diretor de Articulação e Expansão de educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação – SETEC/MEC

#### 4.2.3.2 Senai

O Senai é um dos parceiros do Pronatec com maior aproveitamento de egressos de seus cursos no mercado de trabalho. Com a missão de promover a Educação Profissional e Tecnológica com inovação e muito ligado a indústria, realiza um papel de protagonista entre os atores ofertantes, justamente pela ótima inserção dos estudantes, em termos de empregabilidade.

Segundo o próprio Senai 6 em cada 10 estudantes no primeiro ano de conclusão dos cursos, encontram vagas no mercado de trabalho. A alta taxa de sucesso justifica-se pela capacidade de prospectar as demandas e necessidades do mercado, por meio da construção do Mapa do Trabalho Industrial que busca gerar indicadores sobre comportamento futuro do mercado de trabalho e da demanda por formação profissional. O Senai visa também garantir que o setor de produção vem a ter papel importante na construção dos cursos. Esta é a razão da existência de um Comitê Técnico da instituição para a definição dos cursos que serão ofertados

O Sr. Rafael Lucchesi<sup>15</sup> representante do CNI, em audiência pública anteriormente já citada, falou sobre a importância da educação profissional no mundo, da existência de políticas públicas voltadas para a consolidação e o aperfeiçoamento da EPT e da ausência de políticas que busquem identificar a identidade social dos indivíduos em nosso País. Fato esse que prejudica a expansão da educação profissional, pois a identidade social está associada a profissão e por aqui se apresenta mais adequada na escolha por uma faculdade, não por um curso profissional.

Outro ponto levantado, foi o da efetividade do Mapa do Emprego Industrial, visto que em relação a empregabilidade dos egressos do Senai atingiu 80% nos momentos de crescimento da economia. Na época da construção do relatório de avaliação a empregabilidade chegava a 60%. Dessa forma destaca-se que mesmo fazendo parte da oferta, o Senai possui vasto conhecimento sobre a demanda e poderia colaborar bastante nesse quesito. Prova disso são os números apresentados acima.

Por fim, o representante do CNI, resalta algumas críticas e observações que eles julgam pertinentes e outras sugestões e aperfeiçoamentos que consideram importantes.

---

<sup>15</sup> Diretor de Educação e Tecnologia da Confederação Nacional das Indústrias - CNI

**Quadro 5 - Críticas e observações/Sugestões e aperfeiçoamento do CNI em relação ao Pronatec**

<b>Críticas e Observações</b>	<b>Sugestões e aperfeiçoamentos</b>
<p>a) a ausência de mecanismos de avaliação, o que dificulta a consecução de todas as etapas envolvidas no processo. A avaliação é essencial, e o Senai faz isso a partir de dois aspectos: 1) ao final do curso (avaliação online e prática); e 2) pesquisa com egressos, abrangendo itens como a empregabilidade no mercado formal e informal, a satisfação da empresa com a qualidade do egresso, etc. Essa necessidade poderia ser suprida a partir do desenvolvimento de uma base de dados específica;</p> <p>b) a ocorrência de problemas no Sistec;</p> <p>c) a rápida desmobilização do Pronatec, que ocasionou impactos negativos nos ofertantes (incluindo demissões de professores);</p> <p>d) a elevada heterogeneidade dos alunos, que colabora para a evasão dos cursos.</p>	<p>a) possibilidade de cursos com carga horária inferior a 160h;</p> <p>b) melhor identificação da demanda;</p> <p>c) melhor integração do programa com a agenda de combate ao desemprego;</p> <p>d) valorização da articulação entre os demandantes;</p> <p>e) restrição de cursos com ampla oferta sem relação com a demanda local;</p> <p>f) manutenção da coordenação do MEC, considerada fundamental para que se mantivesse o caráter educacional da iniciativa.</p>

**Fonte: Elaborado com base no Relatório de Avaliação da CE, Senado Federal, 2017**

#### 4.2.3.3 Institutos Federais

Os Institutos Federais, foram criados através da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Versa em seu art. 2º que os “IFs são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de EPT nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas”. Quanto a sua funcionalidade, elas ocorrem de forma similar as universidades. Por

isso, a regulação, a avaliação e a supervisão das instituições e dos cursos de educação superior são regidos nos mesmos moldes das UFs.

Segundo dados do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal da Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF), há hoje no Brasil 38 IFs, que atendem a 568 municípios, por meio de 644 campi. Neles há mais de 9.000 cursos distribuídos entre os de formação inicial e continuada, os técnicos, as licenciaturas, as graduações e as pós-graduações. Os cursos FIC e cursos técnicos em 2016 contabilizaram pouco mais de 500.000 matrículas contra pouco menos de 250.000 dos cursos de graduação.

Todos esses números refletem a importância dos Institutos Federais na oferta dos cursos do Pronatec. Além dos números, o relatório de avaliação do Senado Federal, enviou aos IFs questionários a respeito da percepção dos mesmos em relação ao impacto do Pronatec com base nos objetivos do Programa. As percepções variam de 0 a 5, sendo zero a indicação de que o Programa não alcançou o objetivo em questão, e 5, que alcançou com êxito. O resultado pode ser acompanhado na Figura 2, retirado do próprio relatório.

**Figura 2 - Questionário disponibilizados aos IFs para aferição da percepção do impacto institucional do Pronatec**

<b>Objetivo</b>	<b>IFBA</b>	<b>IFB</b>	<b>IFFAR</b>	<b>IFAL</b>	<b>IFMG</b>	<b>IFRO</b>	<b>IFC</b>	<b>IFPR</b>	<b>Média</b>
I – Expansão, interiorização e democratização da oferta de cursos de EPT	4	5	5	5	5	4	5	4	4,6
II – Expansão da rede física de atendimento da EPT	4	5	3	5	4	4	5	4	4,2
III – Melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional	3	3	4	4	4	4	4	4	3,7
IV – Ampliação das oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional	3	5	4	5	5	4	5	4	4,4
V – Difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica	3	5	3	4	3	4	5	4	3,9
VI – Estimulo à articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda	4	5	2	4	4	4	5	4	4

**Fonte: Elaborado com base no Relatório de Avaliação da CE, Senado Federal, 2017**

Entre os 8 IFs que responderam os questionários a percepção geral é que o Programa foi positivo. Sendo que a média das respostas não é menor que 3,7 o que caracteriza um bom sinal. Houve também alguns IFs que em suas percepções particulares pontuaram elogios e dificuldades. O respondente de Alagoas expõem que o Programa mudou a vida social, econômica e política dos cidadãos, o IFMG e o IFRO relatam dificuldades quanto a redução drástica dos recursos e a oferta de cursos online, pois no caso do IFRO dificulta o acesso a muitos ribeirinhos e indígenas, e para a região de Minas Gerais a pactuação recentemente realizada priorizou cursos online o que prejudicou a execução normal do Programa.

#### 4.2.3.4 Avaliações do TCU e IPEA mencionadas pela Avaliação do Legislativo

O relatório de avaliação do Senado Federal incorpora em seu estudo informações de duas avaliações realizadas por TCU e IPEA a respeito do Pronatec. Estes estudos são considerados importantes para estarem integradas na avaliação. Neste estudo colocaremos os pontos principais destacados por cada um deles

O TCU realizou auditoria operacional, que resultou no Acórdão nº 3.071, de 2016, que teve como objetivo avaliar, segundo seus termos, a implantação e a efetividade do Pronatec. A auditoria centrou-se na Bolsa-Formação, no período de 2011 a 2014, pela quantidade total de recursos empreendidos nesse objeto, 8 milhões, cerca de 78% do total dos recursos do Programa nesse período.

Sendo assim, listamos abaixo os principais destaques do TCU, quanto a avaliação do Pronatec.

- Avaliou se os reincidentes do seguro-desemprego eram atendidos como prevê a legislação e identificou que os cursos ofertados são insuficientes, pois menos de 1% dos elegíveis são atendidos. Constata que a forma que o Bolsa formação está colocado não contribui para o público do seguro-desemprego e que existe uma baixa oferta dos cursos.
- Avaliou os impactos dos cursos FIC, pela ótica da empregabilidade e da renda dos egressos do setor formal. Apresentou efeitos sobre a empregabilidade, mas não sobre a renda e concluiu que a efetividade do curso varia em função do perfil dos egressos e do eixo tecnológico. A região Nordeste e o MDS apresentam índices superiores em relação a empregabilidade.
- Destaca-se ainda a necessidade de aperfeiçoar o foco e de rever as formas de pactuação e de definição de demanda, além de inconsistências no Sistec.

O representante do TCU, Sr. Almir Serra Martins Menezes Neto<sup>16</sup> em audiência pública para instrução do relatório de avaliação, ressalta alguns pontos colocados a seguir.

- Assegura a necessidade dos cursos FIC serem mantidos e aperfeiçoados, pois apresentam resultado e atendem públicos com cursos além daqueles voltados para o ensino médio e assim garante maior efetividade do mesmo.
- Defende a construção adequada do mapa de demanda, atrelada a realidade do mercado local e assim contribuir para o sucesso da iniciativa.

---

<sup>16</sup> Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas da União - TCU

O Ipea em um trabalho realizado em conjunto com o Banco Mundial e duas instituições internacionais o Massachusetts Institute of Technology (MIT) e o Institute for the Study of Labor (IZA) elaborou o estudo “Can business input improve the effectiveness of worker training? Evidence from Brazil”, produzido por Stephen D. O’Connell, Lucas Ferreira Mation, João Bevilacqua T. Bastos e Mark A. Dutz. Este trabalho buscou responder a seguinte pergunta: “Como o programa de treinamento vocacional orientado à demanda Pronatec-MDIC do Brasil afetou o emprego e os ganhos dos mais de 300 mil trainees atendidos em 2014-2015?”.

A respostas à pergunta do estudo foram sintetizadas no relatório de avaliação do Senado Federal, seguindo seus critérios e suas aferições. Aqui serão colocados para efeitos de verificação e para posterior análise em capítulo específico.

**a) fortes efeitos na empregabilidade do Pronatec-MDIC: aumento de 8,6% na empregabilidade do egresso ao longo do ano seguinte;**

**b) na subamostra de beneficiários de seguro-desemprego, o aumento na empregabilidade foi de 14,6%;**

**c) não foram encontrados efeitos para o restante do Pronatec (excluído o Pronatec-MDIC);**

**d) a eficácia não é devida a um efeito de composição: cursos do Pronatec-MDIC produzem efeitos maiores no emprego do que os cursos do Pronatec em geral;**

**e) entre aqueles que conseguem se empregar, apenas 10% o fazem nas empresas que foram entrevistadas. Isso leva a crer que essas empresas funcionam como “levantadoras de dados”, que sinalizam as necessidades do mercado de forma que outras empresas se beneficiem da mão de obra treinada.**

Entre os principais ganhos encontrados pelo estudo do Ipea, destaca a boa empregabilidade alcançada pelo objeto em questão, Pronatec-MDIC. Esse efeito é encontrado pela boa relação entre ocupações estabelecidas junto a demanda local por estes empregos, que só pode ser alcançado pela adequação do mapa da demanda em conjunto com o setor produtivo. Assim ao término dos cursos, os egressos possuem oportunidades no mercado.

O representante do Ipea, Sr. Lucas Ferreira Mation<sup>17</sup> em audiência pública realizada no Senado Federal, a pedido dos avaliadores do Legislativo, realizou uma série de sugestões para o aperfeiçoamento do Programa, tais como: a centralidade das inscrições em um único portal, a exemplo do SISU; provas de aptidão inicial, para definir qual o curso mais adequado para cada pessoa e de verificação final, para averiguar a aprendizagem; algumas vagas destinadas a sorteio,

---

<sup>17</sup> Chefe da Assessoria Técnica da Presidência do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea



aleatório, um critério mais justo e que permite um melhor acompanhamento do Programa e por fim a necessidade de avaliar o impacto da empregabilidade no setor informal, o que requer trabalho de campo.

#### 4.2.4 Resultados e Recomendações

Este último capítulo traz um apanhado geral a respeito do Pronatec, percepções, questionamentos, prós e contras, como se deu o processo de construção do relatório e o faz de forma não ordenada. Dessa forma, buscaremos pinçar as observações pertinentes a fim de relatar a avaliação final, apresentada e aprovada na Comissão de Educação, Cultura e Esporte, do Senado Federal. Nos parágrafos que se seguem apresentaremos as principais questões que o relatório de avaliação expôs.

Em um primeiro momento, o relatório apresenta a importância que a avaliação de políticas públicas necessita ter no legislativo, pois são projetos de grande impacto, além do papel de monitorar e fiscalizar as ações do Executivo ser das tarefas mais importantes dentro do poder Legislativo. Ratifica a relevância de tal estudo pelo fato da educação profissional no Brasil ser de pouca ou nenhuma importância, por vezes a EPT é deixada de lado em detrimento do ensino superior. O que segundo eles prejudica o aumento dos índices de produtividade e de empregabilidade que o País necessita.

Destaca que a educação profissional e tecnológica, quando encampadas por políticos o fazem por mero apelo eleitoral, vivenciando sempre altos e baixos. Nesse ponto entra em questão a Meta 11 do PNE que visa aumentar significativamente as matrículas de educação profissional e tecnológica de nível médio. A meta a ser cumprida em 2024 chega a pouco mais de 5 milhões vagas, em 2016 contava-se com apenas 1.755.324 contempladas, é fato que vivemos em um tempo de expansão, no entanto criar mais de 3 milhões de vagas em pouco tempo requer muito empenho e vontade política.

O estudo do Pronatec se fez importante, segundo o relatório, em relação aos cursos FIC ligados a qualificação profissional. Diante de dados e estudos variados identifica-se que a baixa qualidade da mão de obra dos brasileiros impacta diretamente na produtividade do País. Portanto, garantir que a política pública de educação profissional esteja em um processo avançado e assim possa gerar benefícios à população (ofertas de emprego, qualidade de vida, etc...) e crescimento ao País é de uma relevância tamanha.

Para tornar possível a realização do estudo, a **metodologia** utilizada é considerada inovadora, pois adota além das reflexões de importantes textos e dos mencionados relatórios de auditoria do TCU e do estudo do Ipea, levou em consideração as discussões travadas em sete reuniões com os principais atores envolvidos, seja no planejamento, na execução ou na avaliação do Pronatec. As reuniões contaram sempre com a presença dos envolvidos no estudo e da assessoria técnica. Como já relatado, realizaram outras duas audiências públicas na Comissão de Educação, Cultura e Esporte, do Senado Federal, uma no dia 25 de setembro, de 2017 que tratou da demanda e a avaliação de atendimento dos objetivos do Pronatec, e outra no dia 9 de outubro, de 2017 que teve por foco a oferta de cursos e outros indicadores de avaliação. Para cada representante convidado era enviado com antecedência questionário com os principais questionamentos, com o intuito de otimizar o tempo e dar dinamismo a audiência pública.

Deste ponto em diante apresentaremos as **principais críticas** apontadas no relatório de avaliação.

Durante o processo de construção do estudo percebeu-se que o Pronatec não esgota todas as possibilidades de educação profissional no Brasil, o Programa não representa toda a política pública de educação profissional, mas na verdade é um recorte de um todo muito maior, portanto não responde a todas as perguntas e nem busca desenvolver em si toda a política, mas sim contribuir para o todo. Contudo, o Pronatec possui as mesmas dificuldades e prestezas que são identificados na maioria das políticas públicas realizadas pelo Poder Federal seja na elaboração, execução ou avaliação

Dessa forma, cabe relatar a gritante **ausência de indicadores** sólidos de desempenho, que adote um foco, possua uma direção específica, pois em alguns momentos a disparidade de informações de duas instituições sobre um mesmo ponto, no caso a evasão, era enorme. A discrepância só foi compreendida posteriormente, ao identificar que as entidades abordavam a respeito de evasões distintas, tipos diferentes. Esse episódio demonstra um pouco dos problemas enfrentados. Além disso, os números divergentes, ausência de informação, critérios instáveis que geram insegurança e a ineficácia são outros problemas recorrentes.

Entre as características comuns entre o Pronatec e as políticas públicas temos o seu **início atropelado, sem estudos mais consistentes** a seu respeito e sem uma estrutura própria. Nesse caso em específico, o Sistec sistema fundamental para bom andamento do programa, já que nele estão dados importantes do registro e inscrição, segundo o TCU é uma ferramenta adaptada de outro sistema e que assim apresenta inúmeras falhas e inconsistências na navegação e no seu uso.

Outro ponto levantado foi a base de critério escolhido para a expansão das matrículas em 2014. Houve um crescente aumento sem que pudesse averiguar a capacidade de oferecer essas matrículas com qualidade. A respeito dos impactos na empregabilidade, nota-se dificuldade em avaliar, principalmente por conta do mercado informal. Pois há uma percepção que os impactos do Programa não passam apenas pelos empregos formais, mas sim atingem indivíduos que estão no chamado “vácuo de formalidade” e que ainda assim conseguem melhorar suas condições de vida, por conta do Pronatec. No entanto, a falta de indicadores para a informalidade não nos pode garantir que a suposição levantada anteriormente é verídica.

Seguindo a manifestação das críticas contidas no relatório de avaliação do legislativo, temos que há baixa interlocução entre os atores do Programa, seja os ofertantes, os IFs, Senai, etc, seja nos demandantes, os Ministérios em sua maioria. Ocorre que não há troca entre os Ministérios das boas práticas realizadas e a formação e funcionamento do Pronatec em um Instituto Federal é totalmente distinta da oferecida por um Senai ou Sesc.

Agora a proposição apresenta uma série de propostas, encaminhamentos e sugestões que visam aperfeiçoar o Pronatec e a educação profissional como um todo, com base nas discussões e reflexões realizadas até aqui. De antemão acrescenta-se que os responsáveis pelo relatório de avaliação do legislativo, na pessoa do senador Roberto Muniz, relator dessa matéria, **apresentaram proposição legislativa ao Senado Federal com o objetivo de estabelecer que as políticas públicas esboçadas pelo Poder Executivo apresentem estrutura mínima, que inclua indicadores consistentes, que sejam gestados de forma concomitante à criação da própria política pública.** Para que assim possam ser mais bem aproveitadas pela população e respeitando os critérios pertinentes de elaboração das políticas públicas e assim possam contribuir para a resolução de problemas.

Dentre as novas proposições, sugere-se uma remodelagem do Pronatec, dessa vez calcado no **estabelecimento de indicadores de acompanhamento consistentes**, que considerem a inserção social e o desenvolvimento da cidadania, além das verificações entre curso oferecido e o perfil do aluno e após, a concretização em termos de empregabilidade.

Para que os indicadores possam ser implementados, recomenda-se um desmembramento do Pronatec em dois grandes grupos com ações e iniciativas distintas, o primeiro seria o **“Pronatec Tecnológico”** e visaria a atender às demandas do mercado e das mudanças no mundo do trabalho, entre os indicadores possíveis sugere um que possa relacionar a identificação do perfil adequado para o curso, com o oferecimento do curso alinhado ao mercado, na localidade correta, ou seja onde exista demanda por essa mão-de-obra e que se respeite e adeque as habilidades

socioemocionais ligadas ao comportamento do indivíduo. O segundo seria o “**Pronatec Social**” a exemplo de iniciativas já existentes como o “Pronatec Prisional” e “Pronatec Mulheres Mil” essa vertente ficaria encarregada da reinserção social, de elevar a autoestima dos participantes, resgate da cidadania e práticas semelhantes. Com a separação e adequação correta de cada um dos Programas teria um indicador que o representa melhor, assim as avaliações podem ser melhores e possíveis lacunas para correção são mais perceptíveis durante o seu funcionamento.

Para as demais contribuições o relatório de avaliação, faz um apanhado em forma de tópicos, onde apresenta por tema suas sugestões e as demais apresentadas pelas instituições convidadas, aquelas que participaram das reuniões e expuseram suas proposições, podem ser vistas nos quadros de 6 a 10:

Quadro 6 - Mapa da Demanda

<i>Tema</i>	<i>Instituições</i>						
	<b>Senado Federal</b>	<b>MDS</b>	<b>SENAI</b>	<b>TCU</b>	<b>MDIC</b>	<b>IPEA</b>	<b>MEC</b>
<b>Mapa da Demanda</b>	Garantir que sua construção seja efetiva, olhar os indicadores e melhorar a focalização do investimento do recurso público	acolher as demandas oriundas dos municípios, que reflitam a realidade e as necessidades do mercado local	melhor identificar a demanda; melhor integrar o programa à agenda de combate ao desemprego e valorizar a articulação entre os demandantes	aperfeiçoar o foco e rever as formas de pactuação e de definição de demanda; ajustar a utilização do Pronatec no âmbito do seguro-desemprego, estudando a possibilidade de dar prioridade para esse público ou, caso não seja possível, de revisar a legislação.	sem sugestões	sem sugestões	sem sugestões

Fonte: Elaborado com base no Relatório de Avaliação da CE, Senado Federal, 2017

Quadro 7 – Oferta

	<i>Instituições</i>						
<i>Tema</i>	<b>Senado Federal</b>	<b>MDS</b>	<b>SENAI</b>	<b>TCU</b>	<b>MDIC</b>	<b>IPEA</b>	<b>MEC</b>
<b>Oferta</b>	necessidade do desenvolvimento de mecanismos para mensurar de forma adequada os índices de evasão do Programa, subdividindo-os, se for o caso, em categorias distintas e definindo estratégias para diminuir sua incidência.	planejar e cumprir o cronograma de execução das ações previstas no Pronatec (pactuação, pré-matrículas, matrículas, início e fim dos cursos, entre outros), com divulgação prévia a todos os atores envolvidos.	criar a possibilidade de cursos com carga horária inferior a 160h; e restringir os cursos com ampla oferta sem relação com a demanda local.	sem sugestões	melhor adequar os cursos às necessidades do mercado e realizar um nivelamento inicial de modo a alinhar o aluno ao curso mais adequado. Não se trata de uma seleção, que crie barreira de entrada, mas de reforçar o aprendizado do aluno, com curso preparatório específico	realizar exames de aptidão no início (para definir qual é o curso mais adequado para aquela pessoa, visando diminuir a evasão) e de verificação no final (para avaliar a aprendizagem); alocar vagas por sorteio (critério mais justo, aleatório e que permite melhor monitorar o andamento do Programa).	revisar o valor da hora/eixo tecnológico do curso, atualmente homogêneo. Os eixos da área tecnológica, por exemplo, têm custo mais elevado do que eixos ligados à área de gestão; dar continuidade a projeto-piloto (já em andamento), em parceria com o MDIC, para trabalhar habilidades socioemocionais nos cursos.

Fonte: Elaborado com base no Relatório de Avaliação da CE, Senado Federal, 2017

Quadro 8 – Avaliação

Tema	Instituições						
	Senado Federal	MDS	SENAI	TCU	MDIC	IPEA	MEC
<b>Avaliação</b>	auditar ou fiscalizar os mapas de demanda e de oferta também deveria ser atribuição do MEC.	avaliar o programa em termos de empregabilidade e renda; reavaliar a participação do MDS enquanto demandante de vagas e público, no formato anteriormente adotado, considerando-se o universo do público, sua diversidade e a capilaridade dos equipamentos públicos de assistência social com experiência acumulada no Programa.	sem sugestões	sem sugestões	avaliar o programa em termos de empregabilidade e renda	avaliar o impacto de empregabilidade no mercado informal	avaliar os ofertantes do Programa por meio de questionário

Fonte: Elaborado com base no Relatório de Avaliação da CE, Senado Federal, 2017

Quadro 9 – Parcerias

	<i>Instituições</i>						
	Senado Federal	MDS	SENAI	TCU	MDIC	IPEA	MEC
<b>Parcerias</b>	O desenvolvimento de canais mais efetivos de interlocução entre os diversos atores envolvidos; estabelecimento de parcerias com outros órgãos, tais como o Ipea, a fim de acompanhar e avaliar o processo de implementação do Programa e interlocução com os órgãos de controle, como o TCU.	retomar a interlocução próxima e frequente com os gestores estaduais e municipais, instituições ofertantes e demandantes nacionais; e qualificar os executores do Programa na ponta (estados e municípios), melhorando a qualidade de suas ações	sem sugestões	sem sugestões	sem sugestões	sem sugestões	concretizar o compromisso de trabalhar em parceria com o Ipea para esclarecer quais são efetivamente a(s) taxa(s) de evasão do Pronatec

Fonte: Elaborado com base no Relatório de Avaliação da CE, Senado Federal, 2017



Quadro 10 - Ajustes de estrutura, logística e tecnologia

<i>Tema</i>	<i>Instituições</i>						
	<b>Senado Federal</b>	<b>MDS</b>	<b>SENAI</b>	<b>TCU</b>	<b>MDIC</b>	<b>IPEA</b>	<b>MEC</b>
<b>Ajustes de estrutura, logística e tecnologia</b>	criação de um novo ou aperfeiçoamento do atual Sistec, que possa alinhar com mais eficiência e destreza o mapa da demanda em relação ao mercado; melhoria na integração do Programa com o sistema público de emprego.	sem sugestões	manter a coordenação do MEC, consideradas fundamentais para que se mantivesse o caráter educacional da iniciativa. Além disso, é fundamental que o Programa se constitua em uma iniciativa de Estado e não de governo, a fim de que se garanta a continuidade das boas práticas identificadas	sem sugestões	sem sugestões	realizar inscrições por meio de um portal centralizado (a exemplo do que já acontece no SISU).	sem sugestões

Fonte: Elaborado com base no Relatório de Avaliação da CE, Senado Federal, 2017

## 5 Análise e o Quadro comparativo

O desenvolvimento que seguirá nos próximos parágrafos, busca contrapor os relatórios de avaliação do Pronatec, um em relação ao outro, na busca de identificar as principais diferenças e semelhanças, além de associa-los a literatura especializada, a fim de responder aos objetivos propostos no trabalho em questão. Neste caso em específico para realizar a comparação entre os dois estudos, apresentam-se cinco quadros comparativos, o quadro 1 analisa “quem demandou?” e “quem avaliou?” cada relatório, o quadro 2 verifica os objetivos e a metodologia de ambos, quadro 3 traz os resultados, o quadro 4 apresenta as recomendações postas pelos dois poderes, enquanto o quadro 5 define em qual tipologia de avaliação, cada relatório se encontra.

Além das avaliações do Executivo e Legislativo, todas as categorias possuem uma análise crítica do autor desta monografia, com inferências gerais a respeito do que foi observado durante a consulta aos relatórios e a realização do estudo. Essas análises serão ampliadas posteriormente à medida que forem apresentados os quadros. Por fim, faremos uma análise geral sobre as principais percepções adquiridas sobre os relatórios, somados ao conhecimento obtido através do referencial teórico colocado.

Deste modo, começamos com o quadro comparativo 1 que trata do demandante e do avaliador, ou seja, o demandante é quem procura, requer, deseja, informações à respeito do programa, seria o contratante da avaliação e o avaliador é quem de fato realiza a avaliação, traça objetivos, metodologia e obtém os resultados. Em relação aos demandantes não está explícito em nenhum dos relatórios quem demanda que as avaliações sejam feitas. Mesmo que esteja claro a importância da avaliação e a necessidade de serem realizadas, como aborda Jannuzzi (2009) ao afirmar que para entender se é preciso transformar políticas ou programas implementados, é necessário avaliar.

No entanto, ao não esclarecer quem são os demandantes, perde-se a oportunidade de demonstrar que o Estado realmente valoriza a avaliação, pois pelo contrário revela que a realização da avaliação ocorre porque é um dever. Diríamos então, que a avaliação estaria consolidada, pois os poderes públicos a enxergam como um dever. Contudo, a percepção é que a SAGI<sub>2</sub> é responsável por fazer avaliações e de algum modo faria um estudo sobre o Pronatec. O Senado Federal, incorporou em suas atribuições, apresentar avaliação de uma política pública por ano nas comissões permanentes, dessa forma em algum momento

também faria avaliação do Pronatec. Ou seja, em algum momento seriam realizadas avaliações sobre o Pronatec, por ser um programa grande, de iniciativa federal. Sendo assim, não é claro nos relatórios o porquê, motivo e razão que as avaliações foram realizadas no momento em que foram. Então o que é pertinente aqui é identificar como são feitos, com que intuito, para quem são realizadas as avaliações e quais são as principais diferenças entre os dois relatórios avaliativos.

Em relação aos avaliadores, devemos destacar a abordagem estatista apresentada por Secchi (2013) que é contemplada nos dois estudos, apesar de escolhida duas análises propriamente do Estado ao não mencionar outras avaliações, se não as realizadas pelo Estado, definimos que a abordagem contemplada é a que considera responsabilidade exclusiva do Estado, formular, implementar e avaliar as políticas públicas, destaca-se também a diferença de transparência entre os poderes, pois o executivo apresenta os responsáveis pela avaliação, enquanto no legislativo único nome a ser mencionado é o do ex-senador Roberto Muniz e o restante dos colaboradores é creditado como assessores técnicos.

Apesar de ser as instituições, que realizem as avaliações e as pessoas individuais façam a pesquisa em nome desses órgãos, o fato de identificar suas qualificações ajuda a corroborar a relevância da avaliação, mesmo compreendendo que o Poder Legislativo possui dinâmica diferente. Os consultores e assessores apresentam proposições de acordo com a demanda do parlamentar e por isso essas propostas são de fato do senador, o fato de não apresentar as qualificações dos colaboradores acaba por não ratificar sua importância, como sugere à avaliação do Executivo, apresentando as competências dos seus avaliadores.

### Quadro 11 - Comparativo Demanda e Avaliação

Categorias	Avaliação Executivo	Avaliação Legislativo	Análise Crítica
Quem Demandou?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministério do Desenvolvimento Social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Senado Federal</li> </ul>	Em ambos não há clareza quanto ao demandante
Quem Avaliou?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Secretaria de Avaliação e Gestão da informação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comissão de Educação Cultura e Esporte (CE)</li> </ul>	O Executivo apresenta os autores da avaliação com mais transparência que o Legislativo, que restringe a expor os envolvidos, apenas como assessores técnicos do senador Roberto Muniz e consultores legislativos do Senado Federal.

**Fonte: Elaboração própria considerando os relatórios de avaliação da CE, Senado Federal e SAGI/MDS**

O quadro de número 11, apresenta os objetivos e a metodologia utilizada por cada um dos relatórios, a avaliação do executivo possui três objetivos, enquanto na avaliação do Legislativo não é mencionada nenhum objetivo claro, ou seja, em seu relatório de avaliação de pouco mais de 100 páginas não há nenhuma referência quanto ao objetivo central ou mesmo secundários, justificam sua avaliação pela necessidade de dedicar-se ao tema da educação profissional e tecnológica, afirmando que é por muitos discriminada em nosso País, colocada em segundo plano para aqueles que não conseguiram ingressar nas universidades. Apresentam esses e outros mais pontos relevantes para a defesa e a importância do Pronatec, no entanto falham a iniciar uma avaliação sem que exista um objetivo, uma pergunta a ser respondida.

Ao apresentar a definição de programa público, Jannuzzi (2016) garante que para que uma política pública entre na agenda ou mesmo possa ser iniciada é preciso que estejam claros os objetivos que possuem, o mesmo vale para uma avaliação de política pública, se não há objetivos explícitos, não existe planejamento, e assim todo e qualquer resultado encontrado será validado, mesmo que este não represente algo relevante e assim os recursos de tempo e dinheiro empregados na avaliação serão perdidos.

A metodologia empregada nas duas avaliações difere bastante, enquanto o Executivo apresenta métodos tradicionais de pesquisa, validados empiricamente e consolidados, ligados a pesquisas acadêmicas e que visam valorizar os resultados encontrados, os métodos do Legislativo são apresentados como inovadores, é assim que os apresentam. Eles realizaram reuniões com os principais atores e interessados, para as duas audiências públicas ocorridas, enviaram com antecedência questionários elaborados para cada participante, com os principais questionamentos, além de utilizaram os diversos textos, principalmente os do TCU e IPEA.

**Quadro 12 - Comparativo Objetivos e Metodologia**

Categorias	Avaliação Executivo	Avaliação Legislativo	Análise Crítica
Objetivos	<p>Trazer informações a respeito da implementação do Pronatec/BSM, na ponta.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Trazer informações do Pronatec/BSM a respeito de sua implementação na ponta</li> <li>• Aperfeiçoar a implementação do Pronatec/BSM</li> <li>• Avaliar a participação dos alunos no programa.</li> </ul>	<p>Não há em todo o relatório um objetivo específico e claro.</p>	<p>Executivo apresenta objetivos, enquanto o legislativo não exprime objetivos, apenas justifica o estudo pelo dever de fazê-lo e importância que a educação profissional possui.</p>
Metodologia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevistas semiestruturadas</li> <li>• Grupos focais</li> <li>• Questionários socioeconômicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reflexão sobre vários textos, incluindo estudos do Ipea e TCU</li> <li>• Sete reuniões com instituições envolvidas no Programa</li> <li>• Duas audiências públicas.</li> </ul>	<p>Executivo realiza métodos organizados, estruturados e verificados empiricamente, o Legislativo utiliza de dados secundários, dos textos e das informações relatadas nas reuniões, na comparação das duas avaliações em específico.</p>

**Fonte: Elaboração própria considerando os relatórios de avaliação da CE, Senado Federal e SAGI/MDS**

O quadro de número 12 expõe os resultados encontrados pelos dois poderes nas suas respectivas avaliações. O Executivo dividiu os principais resultados em pontos específicos, segundo o perfil dos estudantes, a gestão municipal e as unidades ofertantes, cada um deles

foi bem apresentado em seu relatório, explicitando pontos específicos, fez-se um apanhado denso e dialogado. O Legislativo centrou seus resultados na crítica-a ausência de informações e indicadores de desempenho, na falta de interlocução entre os envolvidos no Programa e na expansão sem critérios definidos.

Neste ponto, existem diferenças acentuadas entre os dois relatórios. Boa parte da avaliação do Executivo destina-se a apresentar os resultados encontrados, que são divididos e explanados com clareza e dialogam com exemplos de situações encontradas em determinados municípios, passando credibilidade ao relatório. Enquanto o Legislativo, dedica o último capítulo do seu relatório para demonstrar os principais resultados encontrados, que são colocados em texto corrido, sem muitas especificações. O relatório do Legislativo, incorpora em seus estudos avaliações realizadas por IPEA e TCU, além de acrescentar falas e sugestões dos participantes das audiências públicas, sendo assim é dado mais relevância aos resultados encontrados e abordados por convidados e outros órgãos, do que propriamente dos resultados encontrados pelos avaliadores do Legislativo.

### **Quadro 13 - Comparativo Resultados**

Categorias	Avaliação Executivo	Avaliação Legislativo	Análise Crítica
Resultados	<p>Dividido em três pontos principais:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Perfil dos alunos influência nas expectativas e desistências por parte dos alunos.</li> <li>• Gestão municipal pouco organizada, sem equipes e insumos básicos para realizar o acompanhamento devido aos alunos durante o curso.</li> <li>• Unidades ofertantes inflexíveis as demandas dos municípios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausência de indicadores sólidos de desempenho.</li> <li>• Divergência com números, ausência de informações e critérios instáveis</li> <li>• Critério falho para expansão do Pronatec, em 2014.</li> <li>• Ausência de interlocução entre os atores, quanto as boas práticas realizadas</li> </ul>	<p>As duas avaliações possuem aferições precisas e apresentam bases para isso. No entanto, o estudo do Executivo passa maior credibilidade pelos métodos utilizados, enquanto o Legislativo apesar de possuir relatos de representantes das instituições envolvidas, apresentam discursos e análises frias, sem possuir dados empíricos</p>

**Fonte: Elaboração própria considerando os relatórios de avaliação da CE, Senado Federal e**

**SAGI/MDS**

O quadro de número 4 apresenta as recomendações relatadas pelos avaliadores, está categoria, depois dos resultados, é a mais relevante do estudo, pois busca apresentar indicações que possam ajudar a tornar o programa melhor. Nesse momento é possível inferir sugestões a respeito da continuação ou não do Programa ou sua transformação por completo.

A avaliação do executivo, lista suas recomendações, a partir das principais dificuldades encontradas nos resultados obtidos por sua avaliação. Então aborda aspectos a respeito do fortalecimento da gestão municipal, a importância de munir os funcionários com os insumos básicos necessários, com equipes multidisciplinares dedicadas exclusivamente ao Pronatec. Sugere que existam espaços de diálogo com os sindicatos das empresas da região, cooperativas e que existam parcerias entre secretarias, instituições e empresas que ajudem na realização do intermédio, entre os alunos concluintes dos cursos e o sonhado emprego formal na área.

Em relação as unidades ofertantes, aborda que essas precisam ceder em alguns aspectos (regras e documentações restritivas, conteúdos que excluem participantes que não concluíram os estudos) para que os participantes com vulnerabilidades socioeconômicas mais latentes, possam participar e terminar os cursos. As recomendações, segundo o perfil dos alunos versam sobre a necessidade de aproximar os participantes do Pronatec as políticas assistenciais. Entre sugestões advindas dos próprios participantes, destaca-se a criação de sistema com banco de currículos para fomentar as oportunidades de emprego, cartas de recomendação e programas de primeiro emprego para os concluintes.

O Legislativo, em sua avaliação, faz um apanhado grande das recomendações para o Pronatec. Dividi os segundo o mapa da demanda, oferta, avaliação, parcerias e em ajustes, de logísticas, estrutura e tecnologia. Cabe relatar que é incorporado entre as recomendações diversas sugestões dos convidados participantes das reuniões e audiências públicas, em cada uma das categorias que o legislativo dividiu, é acrescentado uma ou mais proposta de intervenção dos convidados.

No quadro de número 4, foram colocados somente as sugestões do próprio Legislativo, entre as principais recomendações está a proposta de divisão do Pronatec em dois, o Social e o Tecnológico, a avaliação do Legislativo, garante que uma política como a do Pronatec é fundamental para a expansão e fortalecimento da educação profissional e tecnológica e mesmo com outro nome está política precisa tornar-se uma política de Estado e não de governo, ou seja, que deva existir em qualquer que seja o governo no poder, não



importando sua ideologia. Sugere que exista duas ramificações do Pronatec para que possam ser estabelecidos indicadores sólidos de acompanhamento, hoje existem diversas iniciativas que estão ligadas ao programa, entre elas umas de cunho muito mais social, que busca a ressocialização de indivíduos, resgate da autoestima e outras com características mais adequadas a suprir a demanda por profissionais qualificados no mercado de trabalho.

Dessa forma, dividir em Pronatec Social e Tecnológico, contribui para que possam ser criados indicadores que contemplem todas as iniciativas existentes no Pronatec, cada uma na sua realidade. Em relação as demais recomendações, observamos que garantir que o mapa da demanda seja bem feito, contribui para que os investimentos públicos sejam bem realizados.

A respeito da oferta, a avaliação verifica a necessidade de criar mecanismos que meçam evasão dos cursos e a existência de incidência nos mesmos. Em relação as parcerias, é importante o fortalecimento entre os atores envolvidos e que o MEC tenha o dever de auditar, avaliar e fiscalizar os mapas de demanda e oferta. Além disso a melhoria do Sistec e a criação de um programa que relacione as demandas e ofertas de emprego é fundamental.

A análise que pode ser realizada, a partir das recomendações das duas avaliações é de que são condizentes com os resultados encontrados, o Executivo apresenta sugestões mais objetivas e que pontuam bem os resultados encontrados, devido a forma em que foi realizada a sua avaliação, enquanto o Legislativo concentra suas sugestões a partir das informações obtidas na reuniões com os atores envolvidos e através das outras duas avaliações anexadas, do IPEA e TCU, dessa forma são recomendações mais abrangentes, que utilizam muito da visão dos gestores responsáveis.

#### Quadro 14 - Comparativo Recomendações

Categorias	Avaliação Executivo	Avaliação Legislativo	Análise Crítica
Recomendações	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitar e empoderar a gestão municipal</li> <li>• Aproximar os participantes do Pronatec/BSM a políticas assistenciais</li> <li>• Garantir que as unidades ofertantes possam adaptar-se a horários, padrões dos alunos e serem flexíveis quanto a documentações</li> <li>• Reforçar parcerias e incentivar o diálogo com instituições colaboradoras (sindicatos, secretarias municipais, cooperativas, etc.)</li> </ul>	<p>Sugere que o Programa seja remodelado e dividido em dois: <b>Pronatec Social e Pronatec Tecnológico</b>, as demais aferições repartem em cinco temas são eles:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mapa da demanda, garantir que seja bem realizado e os indicadores contribuam para focalizar o investimento público.</li> <li>• Na oferta, criar mecanismos que mensurem os índices de evasão e sua incidência</li> <li>• Na avaliação, que seja atribuição do MEC auditar e fiscalizar os mapas de demanda e oferta</li> <li>• Parcerias, possam ser fortalecidas com outros órgãos e interlocução com demais atores</li> <li>• Quanto a estrutura, melhoria do Sistec e que exista integração do Programa com canais de emprego</li> </ul>	<p>Apresentam pontos similares, o que pode validar as avaliações.</p> <p>Contudo, por conta das diferenças de avaliação, a do executivo mais restrita e a do legislativo mais abrangente, a primeira pode inferir sugestões mais objetivas e práticas, enquanto a segunda consolida uma proposta mais geral, mas que não diminui sua importância, pelo contrário, mesmo distante apresenta recomendações pertinentes.</p>

Fonte: Elaboração própria considerando os relatórios de avaliação da CE, Senado Federal e SAGI/MDS

Um outro quadro, de número 5, visa categorizar as duas avaliações, segundo conceitos básicos da literatura clássica de avaliação, quanto ao seu tipo, natureza, agente, segundo Jannuzzi (2016) essas às vezes perdem sua utilidade instrumental por diferenciarem demais, no entanto alguns tipos são relevantes para a avaliação dos programas públicos. O trabalho em questão, tem como objetivo identificar semelhanças e diferenças das duas avaliações, dessa forma entender em quais categorias cada uma das avaliações se inserem é oportuno e pertinente.

A avaliação segundo o momento, como afirma Jannuzzi (2016) é a mais básica de todas, referente a fase em que é realizada a avaliação. Nos dois relatórios aqui discutidos acontecem após o início do programa, buscam então aferir os principais resultados e identificar se a transformação do público-alvo tem influência da política.

Na avaliação do Executivo, o objetivo principal é o de colaborar com informações, adequações do público em relação aos cursos, entre a demanda por trabalho e pessoal qualificado, tudo isso para aprimorar a implementação do programa, por isso uma avaliação ex post cumpre com os propósitos iniciais. A avaliação do Poder Legislativo, acontece também com a política em andamento e não poderia ser diferente, pois a prerrogativa que as comissões permanentes do Senado Federal possuem para avaliar, é que cabe aos parlamentares, por meio de comissão, avaliarem uma política pública, programa por ano, como mencionado no regimento interno, dessa maneira tem a necessidade de avaliar uma política pública existente.

A avaliação segundo o agente avaliador, busca dimensionar quem a realiza, o ator responsável. De acordo com Jannuzzi (2016) podem ser consideradas como *externas*, *internas*, *mistas* ou *participativas*. As *externas* são realizadas por equipes de fora da política pública, aparentam oferecer os melhores atributos, no entanto nem sempre os possuem, as *internas* tem o conhecimento de causa, mas não apresentam a independência necessária e o conhecimento adequado, já as *mistas* agrupam as qualidades dos dois anteriores e dispõem de melhores resultados. A *participativa* funciona com a atuação do público alvo da política é usado quando querem maior interação com os beneficiários.

No relatório de avaliação do Executivo é identificado que a avaliação externa foi a categoria utilizada, mesmo que não esteja claro, pois há uma junção de políticas no objeto de avaliação do Executivo. Ocorre que a avaliação do Executivo é realizada pela SAGI, vinculada ao antigo MDS, hoje Ministério da Cidadania, no entanto o Pronatec/BSM política que foi avaliada é uma iniciativa tanto do MEC, em relação ao Pronatec, tanto quanto do

MDS, pois o programa Brasil Sem Miséria faz parte do seu leque de programas, sendo assim poderíamos nos questionar portanto se avaliação segundo o agente avaliador seria a interna, mas para pôr fim a tamanha confusão a avaliação segundo o agente é mesmo a avaliação externa, pois mesmo a SAGI fazendo parte do MDS, nada e nenhuma interferência ou participação na gestão do BSM ou do Pronatec/BSM eles possuem.

Na avaliação do Legislativo, em tese seria uma avaliação externa, no entanto a construção da avaliação realizada pelo legislativo, ocorre com a contribuição de múltiplos atores, muitas das sugestões, recomendações e falas a respeito do Pronatec ditas pelos participantes das reuniões e audiências públicas são incorporados a avaliação do Legislativo, sendo assim a avaliação mista é mais adequada para sua classificação pois versa, segundo Jannuzzi (2016), nesse modelo os gestores colocam suas demandas e os avaliadores a recebem e com o conhecimento especializado que possuem, podem transforma-las e aperfeiçoá-las.

Por último, a avaliação segundo a natureza do produto, Jannuzzi (2016) a configura como a menos usual de todas as classificações, ela define as avaliações a partir do produto que entrega, apesar de pouco usual, em nosso trabalho que visa a comparação de duas avaliações, ajuda a esclarecer pontos importantes. A avaliação do executivo, é claramente uma **pesquisa de avaliação**, pois utiliza em seus métodos de análise os componentes básicos, do termo, como define Jannuzzi (2016) as pesquisas de avaliação são aquelas que realizam levantamentos primários qualitativos ou quantitativos a fim de construir dados e estudos que não estão disponíveis e por isso se fazem necessários. Dessa forma, a avaliação empreendida pelo executivo, contempla boa parte dos instrumentos necessários para a definir como pesquisas de avaliação, utilizam-se de grupos focais, questionários socioeconômicos, entrevistas semiestruturadas, realizam uma análise qualitativa.

A avaliação realizada pelo Legislativo, compreende um tipo diferente da anterior, é classificada em **estudos avaliativos**, pois como relata Jannuzzi (2016) estes são os estudos com base em dados secundários, documentos ou mesmo outras avaliações. A avaliação do Legislativo compreende tais requisitos, pois toma por base textos e avaliações anteriores, tais como a do Ipea e do TCU. Essas pesquisas não perdem importância por não acessarem a dados primários e empíricos, pois existem inúmeros estudos já realizados e pouco explorados, dessa forma submeter a análise destes é pertinente e tem seu mérito.

### Quadro 15 - Comparativo Tipologias de Avaliação

Categorias	Avaliação Executivo	Avaliação Legislativo	Análise Crítica
Avaliação segundo o momento	Avaliação ex-post	Avaliação ex-post	Há clareza em ambos os relatórios
Avaliação segundo o agente avaliador	Avaliação externa	Avaliação mistas	Dificuldade de definição de ambos
Avaliação segundo a natureza do produto	Pesquisas de avaliação	Estudos avaliativos	Há clareza em ambos os relatórios

**Fonte: Elaboração própria considerando os relatórios de avaliação da CE, Senado Federal e SAGI/MDS e as categorias de análise de JANNUZZI (2016)**

A análise de dados é e sempre será complexa e nesse caso não difere, pois identificar a partir dos relatórios avaliativos e da literatura especializada, os principais resultados e se esses respondem ou não aos objetivos postos na introdução é desafiador. Faremos aqui a tentativa de responde-los, em conjunto com as aferições realizadas na exposição dos quadros comparativos.

A avaliação na definição de Jannuzzi (2016, p. 46) “visa validar programas e projetos sociais” com o intuito “de aprimorar a gestão das informações”. Dessa forma a dupla avaliação do Pronatec realizada, visa contribuir com o processo de fortificação das políticas públicas. A avaliação pelo executivo é mais formal, com conceitos claros e definidos e com estrutura mínima e articulada, faz com que os resultados encontrados possam ser bem apresentados e recebidos. A avaliação pelo Legislativo, apresenta um contexto histórico pertinente, define as diretrizes do programa, o seu funcionamento, atores participantes. Faz um apanhado bem grande e busca relacionar as avaliações de outros órgãos, TCU e IPEA, com a participação dos demais agentes do programa nas audiências públicas realizadas.

Dessa forma, cada relatório com seu formato e suas particularidades se fazem presente no escopo das avaliações sobre o Pronatec. No entanto, nem toda avaliação constitui exatamente uma colaboração as políticas públicas, como afirma Jannuzzi (2016) em que pese o esforço e a vontade de contribuir para o processo, algumas avaliações são encomendadas de forma prematura, buscam medir os resultados e impactos de programas que não estão totalmente implantados, ou mesmo são disponibilizados recursos para avaliação de projetos sociais com desenhos complexos, amostras extensas ao invés da realização de projetos mais simples e que poderiam apresentar resultados mais efetivos.

Cada um dos relatórios analisados, foram construídos a partir de objetivos e demandas distintas, vale a pena mencionar que a avaliação do executivo, especificamente da SAGI, é acompanhada e realizada por especialistas, avaliadores, sendo assim possuem maior entendimento da estrutura, dos métodos que podem ser considerados para a construção de uma avaliação. Já o poder Legislativo, produz relatórios de avaliação a pouco tempo, a partir de 2014, a avaliação da CE é do ano de 2017 e não necessariamente a construção do relatório é realizada por especialistas sobre a avaliação, o que não justifica a produção de um estudo de menor ou maior valor, só ajuda a explicar a forma como é apresentado.

## 6 CONCLUSÃO

Avaliar as políticas públicas nunca, no cenário nacional, foi tão relevante. Cada vez mais é necessário garantir que os processos de formulação e execução sejam condizentes com os objetivos e problemas sociais que as políticas públicas desejam resolver. O trabalho aqui feito buscou comparar duas avaliações de políticas públicas de dois poderes distintos, o Executivo e o Legislativo, sobre o mesmo programa, o Pronatec. O objetivo era entender como ocorreu a construção das avaliações e compreender a pertinência da dupla avaliação desse programa.

Para isso utilizou-se o método de comparação, com o intuito de contrapor os dois relatórios de avaliação, a fim de identificar as diferenças e semelhanças encontradas, seja nos objetivos e propostas e/ou nos resultados e recomendações. Dessa forma através de uma pesquisa qualitativa, descritiva foram abordados os dois relatórios de avaliação, colocados os seus objetivos, os métodos de pesquisa, os resultados alcançados e as principais sugestões e recomendações para o aperfeiçoamento do Pronatec.

Dito isso, analisou-se também as avaliações com base na literatura especializada de avaliação, com o propósito de averiguar em quais tipos cada uma delas se enquadrava melhor. O intuito aqui era colocá-las ou não como parte integrante do campo das avaliações.

Entre os objetivos iniciais postos - analisar a implementação do Pronatec pelo MEC - entende-se que há inúmeras iniciativas do programa e todas elas visam um público distinto. O alcance de cada uma dessas iniciativas percorre o País todo, portanto estar presente em cada um desses lugares é desafiador. O relatório de avaliação do executivo, relata entre algumas de suas críticas a distância existente entre o MEC, órgão máximo, e a gestão municipal, implementador na ponta. Acontece, que por vezes as unidades ofertantes disponibilizam cursos que não condizem com a demanda do município, dessa forma cabe o interlocutor municipal pleitear que a oferta de cursos seja de acordo com a procura dos alunos da região, no entanto nessa briga o ele mais fraco, o município, acaba sendo vencido e a oferta segue com o elo mais forte, nesse momento o MEC deveria interpor-se a favor do município, mas devido à baixa participação na ponta isso não ocorre.

Os principais atores dessa pesquisa, possuem atribuições e mesmo relevância distintas uns dos outros. Primeiro a avaliação do executivo, realizada pela SAGI, faz parte de um caderno de estudos, publicado em 2015 e que concentrou mais outros cinco artigos, que tratavam sobre a iniciativa Pronatec de 2011 a 2014. A realização desses estudos faz parte de

projeto da secretaria, que visa evidenciar e produzir avaliações a respeito de programas e políticas sociais do governo federal. É uma avaliação pertinente, segue o padrão de avaliações que a literatura especializada repercute, possui objetivos claros e definidos, métodos e técnicas (entrevistas, questionários, grupos focais) para chegar até eles, resultados e sugestões.

Já o relatório de avaliação do Legislativo, realizado pela CE, é de natureza muito mais conceitual, ocorre devido ao regimento interno que prevê tal atribuição e apresenta o aspecto histórico da educação profissional, expõem as iniciativas do Pronatec, relaciona os diversos atores que demandam e ofertam os cursos, retrata avaliações do IPEA e TCU, além das recomendações. No entanto em nenhum momento, apresentam um objetivo claro, justificam a avaliação devido a relevância de entender como se encontra o programa e a educação profissional no País, mas não evidenciam o que se pretende com o estudo. Em relação aos métodos e técnicas utilizados, o definem como “inovador” ao realizarem reuniões e audiências públicas com os agentes participantes do programa, além da utilização de dados secundários. No caso dos resultados e recomendações, assimilam todas as colaborações dos participantes das reuniões e as incorporam no relatório, traçando algumas outras poucas sugestões.

Temos então diferenças latentes entre os dois relatórios, em relação a relevância que cada um possui, em uma rápida pesquisa na internet ao colocarmos os seguintes termos “avaliação do Senado Pronatec” e “avaliação SAGI Pronatec” temos resultados bem distintos, enquanto o primeiro resultado aponta a notícias do portal do senado, mídias nacionais relevantes, o outro resultado aponta a inúmeros outros estudos levantados pela SAGI a respeito do Pronatec, mas nenhuma matéria que apresente os resultados encontrados ou discussões sobre o tema.

Dessa forma, percebe-se o poder de influência e representação que determinados órgãos e poderes possuem, mesmo diante de avaliações tão distintas quanto aos métodos utilizados para obter resultados, ainda assim o que fica para o público em geral são os produtos desenvolvidos pelo órgão de maior prestígio, enquanto outros bons estudos e resultados se perdem da maioria das pessoas.

Diante disso, os principais resultados encontrados são as grandes diferenças entre as formas de realizar a avaliação, da SAGI muito mais técnica e precisa, realizada empiricamente, enquanto a avaliação, do Senado Federal, de cunho mais conceitual, através de dados secundários e informações dos gestores. Apesar de ambos concluírem a importância



da Pronatec, o executivo propõe recomendações mais próximas e nítidas para o seu aperfeiçoamento e possui resultados mais positivos devido a pesquisa de campo realizada, enquanto o Legislativo traz questões mais amplas e condizentes a demanda dos agentes participantes, questões como indicadores, estrutura dos sistemas, são levadas mais em conta.

O estudo é pertinente, como já discutido na introdução, devido ao seu caráter quase que inédito, em contrapor dois relatórios avaliativos realizados por dois órgãos distintos, sobre uma mesma política pública. Coube, portanto ao estudo visitar a literatura a fim de estabelecer critérios para identificar os objetivos, metodologia, resultados e recomendações de ambos os relatórios. Os resultados são relevantes para indicar possíveis lacunas que as avaliações possuem, ao não sistematizar suas pesquisas e mesmo pouco divulgar para a sociedade em geral os resultados. Entre as barreiras e limitações do estudo, identificamos a possível comparação entre outros estudos do Legislativo, que pudessem apresentar características mais próximas da avaliação e mesmo a utilização de mais tipologias de avaliação, ou mais teóricos que pudessem contribuir para alcançar outros resultados. Coloca-se como oportuno que os resultados sejam disponibilizados aos órgãos que produziram as avaliações e demais interessados.

Finalmente, temos que a dupla avaliação é sim pertinente, pois os processos desenvolvidos pelos dois poderes são distintos, existem semelhanças e são grandes as diferenças entre os termos de avaliação, no entanto os resultados alcançados combinam em parte, no Executivo é apresentado mais especificamente do que no Legislativo, por outro lado os recursos empregados na avaliação do Senado Federal foram mínimos, pois não houve pesquisa de campo, apenas consulta a textos e realização de audiências públicas. Por fim, que os resultados e limitações aqui encontrados possam indicar a realização de mais pesquisas com a mesma temática.

## 7 REFERÊNCIAS

AGUILAR, M.J.; ANDER-EGG. **Avaliação de Serviços e Programas Sociais. Projeto Atlântida e I Congresso de Serviço Social**, 2002. P. 17-70.

ANDRADE, Aparecida de M; SANTANA, Héctor V. **Avaliação de políticas públicas versus avaliação de impacto legislativo: uma visão dicotômica de um fenômeno singular**. Rev. Bras. Polít. Públicas, Brasília, v. 7, nº 3, 2017 p. 781-798.

ARRETCHE, Marta T. S. "**Tendências no estudo sobre avaliação**" in RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de Política Sociais: Uma Questão em Debate**. São Paulo: Cortez: IEE, 1998. P. 29-39.

AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA. Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal. p. 101

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Regimento Interno: **Resolução no 93, de 1970. – Brasília**: Senado Federal. 2019. 273P. 2v.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **ACESSUAS trabalho orientações técnicas. Programa Nacional de Promoção do Acesso do Mundo do Trabalho**. Brasília, DF: MDSA, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **GUIA MEDIOTEC, 2017**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/maio-2017-pdf/64871-guia-meiotec-2017-pdf/file>.

BRASIL. Portal Ministério da Educação, Pronatec, apresentação Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/pronatec>. Acesso em: 10 de maio de 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Portal da Legislação**. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em 9 de maio de 2018.

BRASIL. PROTOCOLO DE COMPROMISSO, CNI. Protocolo de Compromisso que entre si fazem o Ministério da Educação (Mec), Ministério do Trabalho e Emprego (Mte), Ministério Da Fazenda, A Confederação Nacional da Indústria (CNI), O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e o Serviço Social da Indústria (Sesi). 2008. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=93731-protocolo-de-compromisso-v-senai-1&category\\_slug=agosto-2018-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=93731-protocolo-de-compromisso-v-senai-1&category_slug=agosto-2018-pdf&Itemid=30192)

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Boletim do Tribunal de Contas da União Especial** – v. 1, n. 1 (1982) – Brasília: TCU, 1982- Regimento Interno. Republicado em 2 de janeiro de 2015, Brasília.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas / Tribunal de Contas da União**. – Brasília: TCU, 2014. 91 p.  
CNI (Confederação Nacional das Indústrias). Sondagem Especial, ano 9, nº 2, abril de 2011.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”**. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 50(6):959-979, nov./dez. 2016.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

GOMES, Ana Valeska Amaral. **O que podemos dizer sobre o Pronatec? Estudo técnico**. Consultoria legislativa. Câmara dos deputados. p. 1-39, ago. 2016.

JANNUZZI, P.M. **Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas**. Planejamento e Políticas Públicas, v.36, p. 251-275, 2011.

\_\_\_\_\_, Paulo. Avaliação. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 24-27.

\_\_\_\_\_, Paulo de Martino et al. Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação: os problemas dos programas públicos são. In: Escola Nacional De Administração Pública (Org.). **Cadernos Reflexões para a Iberoamérica: avaliação de programas sociais**. 1. ed. Brasília, DF, 2009. v. 1, p. 101-138.

\_\_\_\_\_, Paulo de Martino. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. 1. ed. Campinas: Alínea Editora, 2016. v. 1. 164p.

\_\_\_\_\_, Paulo. **Mitos do Desenho Quase-experimental na Avaliação de Programas**. Revista NAU Social - v.09, n.16, p. 76 – 90 Maio 2018 / Out 2018.

LAISNER, Regina Claudia; DE MARIO, Camila Gonçalves. **Os desafios da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e de controle social**. Revista de Políticas. Públicas., São Luís, v. 18, n. 2, p. 619-630, jul./dez. 2014.

PESQUISA CNI-IBOPE. Retratos da sociedade brasileira: educação profissional. Brasília: Confederação Nacional da Indústria, 2014. Disponível em: [http://www.fiemt.com.br/arquivos/1550\\_rsb\\_-\\_14\\_-\\_educacao\\_profissional.pdf](http://www.fiemt.com.br/arquivos/1550_rsb_-_14_-_educacao_profissional.pdf). Acesso em 9 de maio de 2018.

REBUGHINI, Paola. **A comparação objetiva de objetos complexos e os efeitos da reflexividade** In: Melucci, Alberto. Por uma sociologia reflexiva; pesquisa qualitativa e cultural. Tradução de Maria do Carmo Alves Bonfim. Petrópolis. Rio de Janeiro. Vozes, p. 237-261, 2005.

SANTOS, Renata Callaça Gadioli dos. A construção de uma política pública metropolitana de educação: o caso de "Brasília". 2018. 238 f., il. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

TREVISAN, Pittol; VAN BELLEN, Andrei Hans Michael. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção**. Revista de Administração Pública – Rio de Janeiro 42(3):529-50, maio/jun. 2008.

VARELLA. J. F. et al. Avaliação Qualitativa do Programa Nacional de Acesso do Ensino Técnico e Emprego – Brasil Sem Miséria (Pronatec/BSM): Um estudo com egressos e desistentes, representantes das unidades ofertantes e interlocutores municipais. In: Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 24 (2015). Brasília, DF. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 180p.